Émilie Quignon

Une approche intégrée pour l'action publique territoriale : l'exemple des zones d'activités économiques dans le Rhône, les Ardennes et le Vaucluse

---

QUIGNON Émilie. *Une approche intégrée pour l'action publique territoriale : l'exemple des zones d'activités économiques dans le Rhône, les Ardennes et le Vaucluse*, sous la direction de Jacques Bonnet. - Lyon : Université Jean Moulin (Lyon 3), 2013.
Disponible sur : www.theses.fr/2013LYO30013

Document diffusé sous le contrat Creative Commons « Paternité – pas d'utilisation commerciale - pas de modification » : vous êtes libre de le reproduire, de le distribuer et de le communiquer au public à condition d'en mentionner le nom de l'auteur et de ne pas le modifier, le transformer, l'adapter ni l'utiliser à des fins commerciales.

UNIVERSITÉ JEAN MOULIN LYON 3
COMPRENDRE LE MONDE

UNIVERSITÉ DE LYON

Doctorat : géographie et aménagement

Émilie QUIGNON

UNE APPROCHE INTÉGRÉE POUR L'ACTION PUBLIQUE TERRITORIALE :

L'exemple des zones d'activités économiques dans le Rhône, les Ardennes et le Vaucluse

Date, horaire et lieu de soutenance :

25 mars 2013

Université Lyon 3

Sous la direction de Jacques BONNET, professeur à l'université Lyon 3

Membres du jury :

Rapporteurs :

Anna GEPPERT, Professeur de Géographie et Aménagement à l'Institut de Géographie, université Paris-Sorbonne.
Philippe SUBRA, Professeur à l'Institut français de géopolitique à l'Université Paris 8.

Autres membres du jury :

Jacques BONNET	Professeur de Géographie et Aménagement à l'Université Lyon 3
Lise BOURDEAU-LEPAGE	Professeur de Géographie et Aménagement à l'Université Lyon 3
Céline BROGGIO	Maître de Conférences à l'Université Lyon 3
Nicolas MILLET	Direction du Développement Industriel et Territorial Chambre de Commerce et d'Industrie de Lyon

Remerciements :

Je tiens à remercier tout d'abord mon directeur de recherche, Jacques Bonnet qui m'a accompagnée dans cette démarche de recherche : bien que menée à distance entre Avignon et Lyon, il a su recréer les temps d'échanges nécessaires à la poursuite et l'aboutissement du travail et m'a permis de rencontrer des personnes intéressantes pour le développement de ma thèse et dans la vie en général (René Trégouët, Joseph Salamon…). Je remercie tout particulièrement l'écoute bienveillante et les remarques toujours pertinentes de Céline Broggio qui m'ont à chaque fois permis d'avancer.

Je remercie mes proches, familles et amis, et tout particulièrement mon mari Guillaume, pour sa patience et son aide technique (en cas de problèmes d'ordre informatique !), mes parents, sœur, frère, belle-famille qui par leur soutien moral et l'intérêt qu'ils ont manifesté pour mon travail m'ont donné envie de continuer malgré les difficultés. Je remercie particulièrement Xavière pour ses relectures patientes et ses conseils rédactionnels, Sandrine et sa famille pour son accueil lors de mes déplacements à Charleville-Mézières, Rodolphe pour son accueil lors de mes déplacements à Lyon et Anne pour son écoute sans lassitude de mes préoccupations doctorantes…Je remercie ma fille, encore à naître, qui m'a donnée l'élan nécessaire pour terminer cette thèse ! Remerciements au monde de l'aviron à Charleville-Mézières et à Avignon qui m'a appris à « ne rien lâcher » et surtout le concept de « l'enlevage » qui permet de terminer une course de plusieurs années avec une nouvelle vigueur.

Je remercie également toutes les personnes rencontrées en entretiens dans les Ardennes, le Rhône et le Vaucluse dans les Conseils généraux, régionaux, agences de développement, communautés de communes, d'agglomération et urbaines, SEM, syndicats de SCoT, agences d'urbanisme, VNF, CNR… qui ont nourri mon travail de leurs propos, complété parfois d'une documentation abondante.

Sont bien sûr remerciés tous les doctorants et notamment les étudiants de l'ED481 de l'université de Pau, enseignants et chercheurs (Je remercie particulièrement Xavier Desjardins qui m'a donné accès au centre de ressources du CRIA..) que j'ai rencontrés pendant ces cinq années au cours de séminaires et de colloques et qui m'ont accordé leur attention et leur écoute et ont bien voulu apporter leurs points de vue constructifs à la conduite de cette réflexion.

Je remercie ma Directrice Catherine Utrera pour avoir joué le rôle de facilitatrice en faisant remonter à ma hiérarchie mes demandes relatives aux entretiens, demande de publications, demande de cumul d'activités… Je remercie mon chef de service Yves Ducarre qui a lui aussi facilité mon travail en acceptant, l'aménagement de mon temps de travail, à la marge, pour la rédaction de ma thèse durant sa dernière année.

Je remercie enfin les personnes de l'équipe administrative et pédagogique de mes école doctorale et laboratoire qui par l'acceptation des deux dérogations successives, l'offre de séminaires, la transmission d'appels à communication… m'ont permis de mener ce travail à bien.

SOMMAIRE

INTRODUCTION

MÉTHODOLOGIE

1. CONTEXTE THÉORIQUE DANS LEQUEL SE POSITIONNE LA RECHERCHE : ÉTABLIR DES LIENS ENTRE DIFFÉRENTS SECTEURS DE LA RECHERCHE
2. CRÉER UNE GRILLE DE LECTURE THÉORIQUE POUR RENDRE LISIBLE UN NOMBRE MAXIMAL DE FACTEURS INFLUENCANT LA QUALITÉ DE L'ACTION PUBLIQUE TERRITORIALES AUTOUR DE LA NOTION « D'INTÉGRATION »
3. LES AXES DE LA GRILLE DE LECTURE
4. LA MÉTHODE EXPÉRIMENTÉE POUR ÉVALUER LA PERTINENCE DE CETTE GRILLE DE LECTURE

CHAPITRE 1 : PRENDRE EN COMPTE LA COMPLEXITÉ DES ENJEUX DU TERRITOIRE

1. PRENDRE EN COMPTE LA COMPLEXITÉ DES ENJEUX TERRITORIAUX POUR CRÉER DE LA VALEUR ET CONTRIBUER A L'ÉQUILIBRE TERRITORIAL
2. LES ZAE OBJET SPATIAL ET ÉCONOMIQUE DONT LA COMPLEXITÉ EST INSUFFISAMMENT PRISE EN COMPTE

CHAPITRE 2 : EMBOÎTEMENTS, CHEVAUCHEMENTS TERRITORIAUX ET FRACTALES

1. PRENDRE EN COMPTE LA FIGURE DES EMBOÎTEMENTS TERRITORIAUX AUX ÉCHELLES LOCALES ET GLOBALES
2. PRENDRE EN COMPTE LA FIGURE DES ENCHEVÊTREMENTS ET DES FRACTALES

CHAPITRE 3 : GÉRER LES TEMPORALITÉS

1. LA TENSION COURT TERME / LONG TERME : UNE IMBRICATION DES TEMPORALITÉS PLUS COMPLEXE QUE LA SIMPLE OPPOSITION PUBLIC / PRIVÉ
2. GÉRER ET CONCILIER CES TEMPORALITÉS SUR LES ESPACES ÉCONOMIQUES : CRÉER DE L'ATTRACTIVITÉ SUR LE COURT TERME, LA MAINTENIR MOYEN TERME, ACCOMPAGNER L'ÉVOLUTION DES TERRITOIRES SUR LE LONG TERME

CONCLUSION

TABLE DES FIGURES

BIBLIOGRAPHIE

ANNEXES

I Introduction

Avec ce travail nous souhaiterions interroger un état de fait contradictoire : la localisation des activités économiques, et d'une manière générale, la localisation de la production de richesses, constituent un enjeu fort pour les territoires, et a fortiori pour les politiques publiques territoriales. La création, l'extension ou la requalification de zones d'activités économiques continuent d'être des outils de l'action publique en la matière, pourtant la recherche les considère comme obsolètes. On constate en effet qu'après une période de production abondante en la matière entre les années 80 et 2000, les zones d'activités économiques sont aujourd'hui considérées comme des réalités spatiales héritées d'un « mode de production fordiste et d'une culture industrielle dominante »[1], issues pour l'essentiel de la période 1945-1975. Historiquement, les zones d'activités économiques proviennent des « Trading Estate » créés par les États-Unis et la Grande Bretagne dans les années 1930 : il s'agissait d'espaces aménagés par la puissance publique pour lutter contre le chômage. Les installations étaient louées par la puissance publique à de nouvelles activités économiques, dans un contexte de crise des économies d'extraction minière et charbonnière[2]. Elles résultent d'une double dynamique : d'une part, un besoin d'extension des activités industrielles liées à l'organisation fordiste du travail qui nécessite la mise en place du travail à la chaîne. D'autre part d'une volonté politique nationale de rééquilibrage des installations industrielles sur l'ensemble du territoire français.

On entendra par Zones d'Activités Economiques (ZAE) des espaces où se concentrent de manière dominante des activités économiques. Les représentations, héritées de cette période ont une influence négative sur la perception globale du sujet. Les ZAE apparaissent d'abord en contradiction avec les principes qualitatifs du projet urbain et particulièrement la notion de mixité : la mono-fonctionnalité constitue en effet une caractéristique de ces espaces. Les plans de zones affichés à l'entrée, les Plans d'Occupation des Sols et Plans Locaux d'Urbanisme créant des zones dédiées à l'activité économique, ainsi que la mobilisation fréquente de procédure de lotissements ou de zones d'aménagement concerté tendent à renforcer la représentation de la zone comme un îlot mono-fonctionnel et isolé. Cela se traduit notamment dans la confusion récurrente entre les termes zones d'aménagement concerté et zones d'activités économiques. Chez certains acteurs, le terme ZAC désigne nécessairement une zone d'activités économiques. A cela s'ajoute le fait que les ZAE sont souvent situées en périphéries urbaines et liées à un enjeu d'amélioration des entrées de ville.

[1] Jacques BONNET, Céline BROGGIO, *Entreprises et territoires*, Ed. Ellipses, coll. Carrefours, janvier 2010, p.26.
[2] Simon EDELBLUTTE, *Paysages et territoires de l'industrie en Europe, Héritages et renouveaux*, Éd. Ellipses, coll. Carrefour, 2009, p.49.

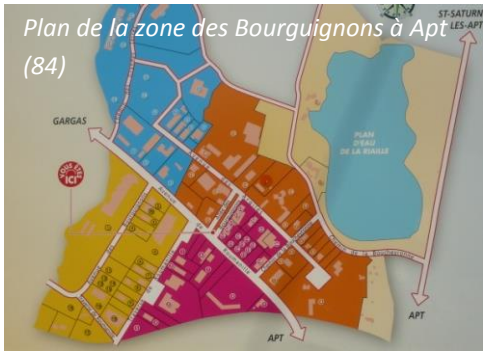


Fig.O.1 : Photos de zones d'activités économiques dans le Vaucluse et à Arles.

La zone d'activités économiques désigne également un espace de faible qualité architecturale (une architecture de bâtiments où la fonctionnalité prédomine, l'image des « boîtes à chaussure ») et paysagère (forte visibilité des enseignes, espaces de stockage, etc…).

Si ces éléments caractérisent la représentation que l'on a des ZAE, celles-ci recouvrent en fait une réalité plus complexe : « on a remarqué cependant la lenteur plus grande que nous le pensions des rythmes d'évolution et la superposition longtemps conservée des héritages successifs. Les formes industrielles se juxtaposent, les plus anciennes aux côtés des plus modernes ».[3] Ces formes spatiales marquent donc encore fortement aujourd'hui les paysages urbains, périurbains et ruraux et les dynamiques territoriales actuelles mais au côté d'espaces d'accueil pour les activités économiques aux formes renouvelées.

Les zones d'activités économiques peuvent renvoyer à des réalités différentes selon leur localisation, comme les interfaces portuaires fluviales ou maritimes ou selon leur taille : les zones artisanales peuvent s'étendre sur quelques hectares, tandis que des zones logistiques ou industrielles peuvent s'étendre sur plusieurs centaines d'hectares. A la taille de la zone est souvent associée la dimension de rayonnement local, communautaire, départemental, régional, d'intérêt national… lui-même corrélé à des maîtrises d'ouvrage différentes : commune, communautés de communes, département, syndicats mixtes regroupant plusieurs collectivités, Région…

La ZAE peut revêtir un caractère différent selon qu'elle accueille prioritairement des activités tertiaires (zones commerciales ou logistiques), ou issues du tertiaire supérieur comme dans les technopôles ou technopoles, industrielles ou artisanales. Le concept de zones d'activités

[3] Jacques BONNET, Céline BROGGIO, *Entreprises et territoires*, Ed. Ellipses, coll. Carrefours, janvier 2010, p.5

économiques commence même à émerger pour les activités agricoles dans les contextes ou le foncier agricole est très coûteux et difficilement accessible pour les jeunes agriculteurs ou les nouvelles activités agricoles (élevages atypiques par exemple…). La zone d'activités économiques est toutefois plutôt associée à l'économie productive hors secteur agricole. Deux figures ressortent qui intéresseront plus particulièrement notre travail :

- Les zones d'activités à vocation industrielle, assez vastes, proches d'infrastructures de transports importantes et d'espaces densément peuplés,
- Les zones d'activités à vocation artisanale, de taille plus réduite, au rayonnement plus local et pouvant être implantées dans des secteurs plus ruraux ou moins peuplés.

B. MERENNE- SHOUMAKER attire l'attention sur la diversité et la complexité qui peuvent se cacher sous la dénomination « industrielle » : l'industrie regroupe des activités de transformation en vue de la production de biens matériels. Toutefois certaines fonctions tertiaires sont nécessaires au processus de production industrielle comme la fonction de direction / d'initiative, les fonctions d'innovation ou de recherche ou encore les fonctions d'exécution. L'auteure pointe le fait que ces missions sont souvent externalisées afin de se trouver dans l'environnement qui est le plus adapté (processus de « out-sourcing »). Le développement de la sous-traitance et du travail intérimaire qui ne rentre pas nécessairement dans la nomenclature industrielle contribue fortement aux processus de production. Enfin, le « co-manufacturing » qui consiste par exemple à faire assembler des biens (fin du processus de fabrication), dans le processus de distribution (logistique) contribue à complexifier la nomenclature des activités industrielles.

Les zones d'activités économiques sont confrontées à une autre dynamique de complexification qui tient à une mixité fonctionnelle accrue de ces espaces : on peut distinguer deux formes de mixité, la mixité de fait et la mixité choisie. Dans le premier cas, il peut s'agir d'une mixité issue d'un refus des élus locaux de spécialiser et de sélectionner les entreprises qui s'implantent sur la zone d'activités ou de l'inexistence / l'imprécision du cahier des charges sur la vocation de la zone donnant lieu à un mélange des activités économiques, voire à un mélange logement / activités. Cette configuration se retrouve dans les territoires connaissant des difficultés économiques, habituellement assez faiblement attractifs pour les entreprises, où l'implantation d'une entreprise constitue une perspective forte de développement local. Le second cas de figure correspond à une évolution qualitative plus récente. La mixité fonctionnelle et sociale a été introduite notamment par la loi Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU) en 2000 comme une exigence contre les effets de ghettoïsation. La mixité fonctionnelle est plutôt associée à la recherche d'une qualité urbaine. L'urbain se caractérise en effet par le mélange d'activités commerciales, de loisirs, des fonctions d'habitat et de transports. Des référentiels et réseaux professionnels travaillant sur la qualité des zones économiques se sont emparés de ce principe de mixité, comme c'est le cas de l'association PALME, d'ETD ou encore du réseau relatif aux zones d'activités économiques durables animé par l'Agence Régionale Pour l'Environnement (ARPE) en Provence Alpes Côte d'Azur (PACA). Les termes Zone d'Activités Économiques (ZAE) cèdent donc de plus en plus la place à ceux de parcs ou quartiers d'activités faisant référence à la place des espaces verts et de la qualité urbaine dans les espaces économiques.

La complexification de l'approche des zones d'activités économiques va donc de pair avec la complexité des enjeux du développement économique territorial. Celui-ci ne se résume pas à

l'implantation d'activités sur un territoire : les analyses de L. DAVEZIES montrent en effet qu'il existe une déconnexion entre les espaces de production de richesses (répondant principalement à l'enjeu de compétitivité) et ceux où la richesse produite est captée et valorisée (répondant principalement à un enjeu d'attractivité). Chaque territoire cherche alors à définir la meilleure échelle de complémentarité possible entre ces deux enjeux : il peut s'agir de capter les salaires des entreprises productives. A une échelle plus petite, il pourra s'agir pour un territoire de trouver l'équilibre entre l'attractivité de son territoire pour les populations les plus âgées et la richesse produite par l'économie productive.

On notera par ailleurs le rôle accru des externalités extra-économiques dans la performance économique des entreprises. Le territoire devient alors un ensemble de ressources pour l'entreprise, proposant une « chaîne de valeur » composée de facteurs comme les ressources naturelles, les savoir-faire locaux, une culture économique locale spécifique, un positionnement géographique particulier, etc…. Dans ce travail, le territoire sera donc entendu comme combinaison entre la réalité géographique et spatiale et le système d'acteurs qui l'anime.

La mixité fonctionnelle introduite dans les espaces d'accueil économiques peut s'analyser comme un désaveu de l'objet zone d'activités économiques, opposant ainsi le concept de zone à celui de quartier ou « morceau de ville ». Ce désaveu a été favorisé par le fait que les économies européenne et française ont subi une forte désindustrialisation qui a pu être analysée, au-delà de son impact destructeur sur l'emploi, comme un processus « naturel » permettant de s'orienter vers une économie de la connaissance, à plus forte valeur ajoutée, qui pouvait se passer du secteur de la production et s'est traduite par une forte tertiarisation. Hors, pour les services, la zone d'activités, dans son acception des années 45-75 n'a pas besoin d'espaces dédiés et préfère même une proximité à des tissus urbains mixtes offrant des contacts, des compétences, des informations diversifiés. Ce type de discours est notamment porté par le Président de la Société Coopérative d'Intérêt Collectif OKHRÂ installée à Roussillon (84) qui défend l'idée d'un développement économique fondé sur et imbriqué dans le territoire, la zone d'activités faisant plutôt figure de cantonnement et d'isolement de l'activité économique. Cette perception est confortée par certains élus locaux de territoires ruraux en Sud Luberon, qui considèrent que la transformation de la taxe professionnelle, qui rendait séduisante l'installation des entreprises sur une commune, en contribution économique territoriale, déplace l'origine de la ressource vers les habitants et rend plus attractive la production de logements pourvoyeurs de taxes (c'est-à-dire des programmes libres, souvent consommateurs d'espace, répondant aux attentes de catégories socioprofessionnelles supérieures).

L'exemple des Ardennes montre au contraire un attrait fort des élus locaux pour les zones d'activités économiques : des communes comme Château-Porcien, Vivier-au-Court, Lumes, Signy l'Abbaye ou Rocroi et Gué d'Hossus ont sollicité le Département des Ardennes pour créer sur leur territoire des zones d'activités économiques. Cette tendance laisse penser que la zone d'activités économique est un objet politique qui permet aux élus locaux de rendre visible leur action en faveur de l'emploi. Le besoin de régulation du foncier économique exprimé dans les SCoT de l'agglomération lyonnaise, de Charleville-Mézières ou du bassin de vie d'Avignon semble également cautionner un attrait encore fort des élus locaux pour les zones d'activités économiques.

On constate par ailleurs en France un récent regain d'intérêt pour l'économie productive et l'industrie dans un contexte où l'économie de la connaissance prédomine. Dans son dossier intitulé « vive l'industrie » le journal *Enjeux les Echos* d'octobre 2009 laisse la parole à des acteurs industriels qui produisent une analyse similaire qualifiant l'industrie de « secteur longtemps déconsidéré », avant la crise (2008). Selon C. BERNARD, on parlait d'une nouvelle économie, sans usine. La production, faiblement valorisante, semblait en effet réservée aux « pays émergents ». Il semble que la crise financière et économique de 2008 ait consacré la faillite de la finance au profit de l'industrie selon E. LE BOUCHER. Cette actualité remet au cœur du développement économique territorial la question de l'implantation de cette économie productive. A titre d'exemple, on peut considérer, comme B. DAUDE, que la politique des pôles de compétitivité au lieu d'une politique de réseaux a-territoriaux a plutôt suscité l'émergence de pôles territorialisés fondés sur les spécificités du territoire (telle ressource naturelle, tel savoir-faire ou telle tissus d'entreprises ou équipements de recherche pré-existants…).

La question est donc : comment l'action publique territoriale répond à ces enjeux complexes de développement économique ? Notre expérience professionnelle montre qu'elle n'est pas toujours correctement armée face à cette complexité. Nous chercherons donc à mettre en lumière l'hypothèse d'une action publique territoriale plus efficiente lorsqu'elle est en capacité d'appréhender la complexité territoriale et plus particulièrement la complexité du développement économique territorial.

Pour répondre à cette question, il est possible de mettre en forme un modèle / grille de lecture qui rende lisible les facteurs d'efficience d'une politique publique en faveur de l'implantation d'activités économiques sur un territoire. Ce modèle aura une fonction opérationnelle : il permettra d'évaluer l'efficience d'une action publique en la matière et de fait, d'identifier des leviers d'action pour son amélioration. Il constituera un cadre d'analyse suffisamment souple pour être mobilisé dans des configurations territoriales très variées, d'où l'intérêt de l'élaborer en s'appuyant sur des cas d'étude différents. Ce modèle devra être capable de mettre en exergue des facteurs d'efficience issus de différentes approches et de différentes disciplines : des facteurs relevant de l'organisation ou de modes de fonctionnement internes des organisations impliquées, des facteurs d'ordre géographiques, économiques ou sociologiques…Trois axes de complexité ressortent de notre analyse :

- La question des échelles de territoires et les modalités d'interactions que l'on retrouve entre ces différents « niveaux » ;
- La complexité des enjeux économiques, qui sont prédominants sur les territoires mais dont l'interdépendance avec d'autres types d'enjeux (sociaux, culturels, environnementaux…) est renforcée ;
- Le rôle du temps et des temporalités différentes entre les acteurs et organisations territoriaux.

Pour élaborer ce modèle, nous nous appuierons sur les exemples du Rhône, des Ardennes et du Vaucluse.

Notons que le périmètre départemental a été retenu comme base de travail : d'abord parce que les Conseils généraux et Services de l'Etat sont apparus particulièrement impliqués dans le développement économique des Ardennes. Il s'avère par ailleurs que l'action de nombreux acteurs

économiques est conduite à l'échelle départementale, comme celle des organismes consulaires ou de certaines agences de développement économique. Toutefois, si l'échelle départementale a constitué une base de travail elle n'a pas constitué l'échelle exclusive de l'analyse : celle-ci ne s'interdit pas l'exploration d'échelles supra- et infra-départementales.

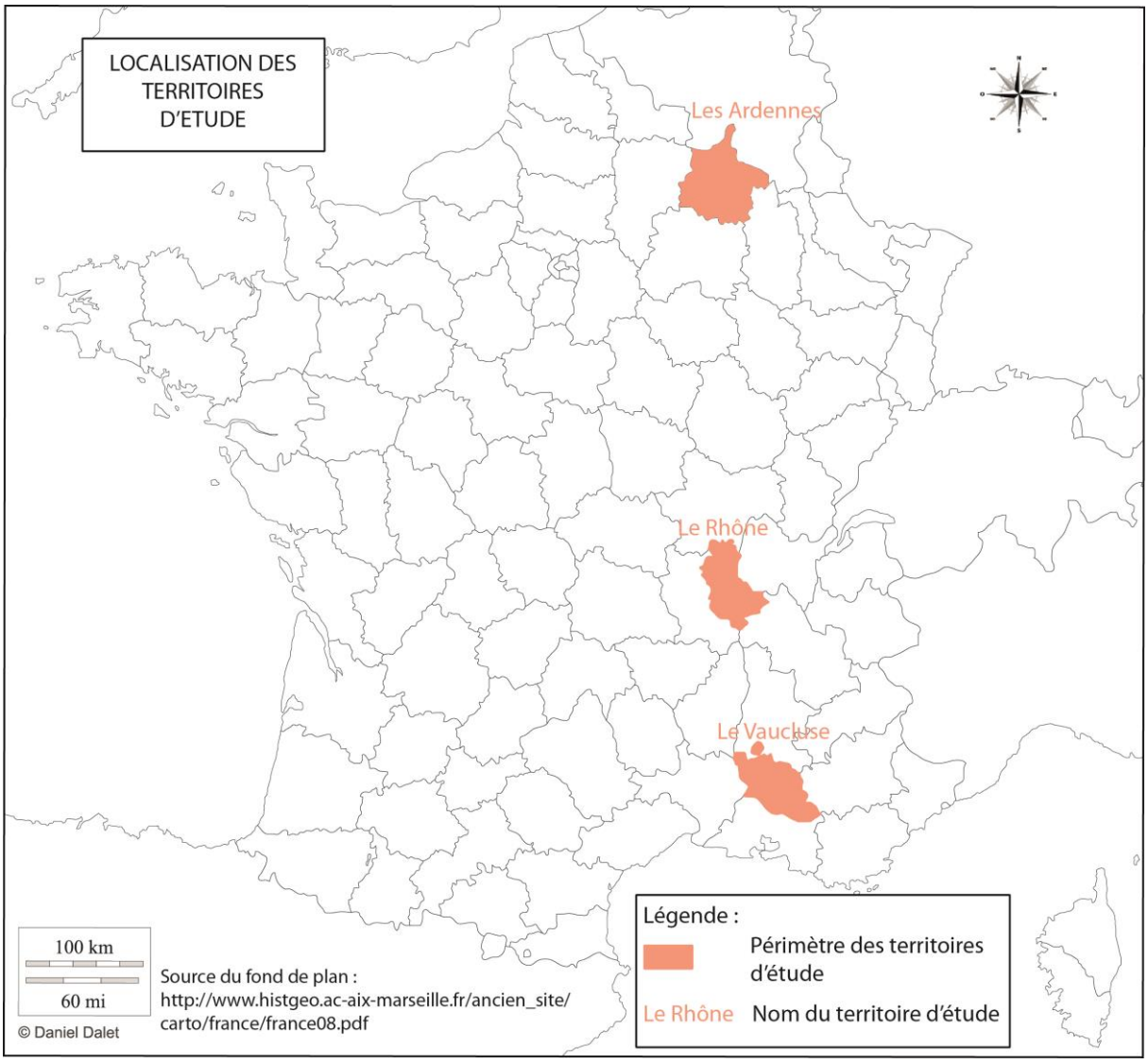


Fig.0.2 : Localisation des trois territoires d'observation.

Ces trois terrains d'étude ont été retenus **car** ils apparaissent comme trois espaces confrontés de manière très différente aux enjeux d'attractivité et de compétitivité économiques. L'analyse de trois familles d'indicateurs permet cette affirmation : des indicateurs démographiques, économiques et spatiaux. L'évolution de la population entre 1999 et 2006 dans les trois territoires d'étude montre une tendance très nette de croissance dans le Rhône et le Vaucluse, une décroissance dans les Ardennes :

	Population 2006	Evolution de la population entre 1999 et 2006 (en %)
Ardennes	285 645	-1,55 %
Rhône	1 669 653	5,75 %
Vaucluse	534 291	6,93 %

Fig.0.3 : Population des Ardennes, du Rhône et du Vaucluse (source : INSEE, RGP, 2006).

On notera plus précisément que ces évolutions démographiques sont essentiellement dues, en 2006, au solde naturel dans le Rhône (0,71 % pour un taux annuel moyen de 0,8 %) et au solde migratoire dans le Vaucluse (0,63 % pour un taux de variation annuel moyen de 0,96 %). Ces données attestent de la forte attractivité du Vaucluse pour les territoires qui lui sont extérieurs tandis que le Rhône se caractérise par une dynamique plus endogène. Au contraire, dans les Ardennes, le solde migratoire est à l'origine de la décroissance de la population : le taux de variation annuel moyen dû au solde naturel étant en effet positif (0,26 % pour 0,33 % en Vaucluse), tandis que la part du taux de variation annuel moyen dû au solde migratoire s'élève à -0,49 %. Les Ardennes ne sont pas du tout attractives, au contraire, elles repoussent. La pyramide des âges des zones d'études met en lumière d'autres différences. Le Rhône est dotée de la part la plus importante de la classe d'âge des 20-29 ans (15,58 %), alors que leur part atteint respectivement 11,04 % et 11,28 % dans les Ardennes et le Vaucluse. Les territoires sont dotés d'une part presqu'équivalente de la classe d'âge des 30-59 ans (environ 40 %) avec un part légèrement plus élevée pour les Ardennes (41,62 %). Cette classe d'âge constitue un point de bascule, car la part des plus de 60 ans représente 23,5 % en Vaucluse, 21,57 % dans les Ardennes et 19,67 % dans le Rhône. Ces données font état d'une population un peu plus âgée dans le Vaucluse et les Ardennes que dans le Rhône. Cela constitue un indice sur les dynamiques territoriales décrites ci-après, la part de la population jeune et active y étant plus importante que dans les deux autres cas. On notera d'ailleurs avec intérêt que le Rhône est plus faiblement doté que les Ardennes et le Vaucluse de la classe d'âge 0-19 ans et que la tendance est ensuite inversée : cet état de fait peut être rapproché de l'équipement des territoires étudiés, en structures d'enseignement supérieur. Les Ardennes possèdent seulement l'Institut de Formation Technique Supérieur (IFTS), appartenant à l'Université de Reims Champagne-Ardenne. Il compte en 2009 160 étudiants[4], la CCI de Champagne-Ardenne précise même que l'IFTS a rassemblé antérieurement jusqu'à 400 étudiants, nouvel indice des problèmes économiques rencontrés par les Ardennes. Le Vaucluse est doté de l'université d'Avignon et des Pays de Vaucluse (UAPV), comptant 7 125 étudiants[5], tandis que la métropole lyonnaise rassemble 19 établissements d'enseignement supérieur, représentant 120 000 étudiants[6].

En ce qui concerne le profil économique de ces trois territoires, la part de l'emploi dans les services y est majoritaire (58,54 % en Vaucluse), avec une nette prédominance dans le Rhône (63,77 %) et une part beaucoup plus faible dans les Ardennes (52,58 %). Dans ce secteur, trois focus particuliers permettent de préciser les profils économiques des territoires étudiés : le tourisme qui est un témoin d'une attractivité souvent saisonnière des territoires, le commerce qui témoigne, particulièrement en Vaucluse de l'importance de l'économie résidentielle et les services aux entreprises, plus développés dans le Rhône que dans les deux autres territoires. En ce qui concerne le tourisme, le Vaucluse a

[4] http://www.champagne-ardenne.cci.fr/actualite/a-la-une/charleville-mezieres-l-ifts-veut-s-imposer.-article29437.html, extrait de *L'Ardennais* du 22 octobre 2009, p.3.
[5] Université d'Avignon et des Pays de Vaucluse, *Agenda Guide 2010-2011*, p.9.
[6] Université de Lyon – Grand Lyon, *Schéma de développement universitaire 2010-2020*.

connu une fréquentation de 4,4 millions de touristes en 2010[7], représentant 20,8 millions de nuitées touristiques. Le Rhône a fait l'objet de 11,9 millions de nuitées de la part de la clientèle française en 2010 et près de 900 000 nuitées de la clientèle étrangère[8], soit un total de près de 13 millions de nuitées. Les pics de fréquentation correspondent à une saisonnalité très différente entre ces deux territoires, il a été constaté en décembre dans le Rhône et en juillet dans le Vaucluse. Les chiffres ardennais sont loin d'être comparables : le territoire ne compte que 566 711 nuitées en 2010[9]. Le commerce représente près de 24 % des établissements économiques en Vaucluse, pour environ 21 % dans le Rhône et les Ardennes. Le poids de la masse salariale dédiée au commerce dans la masse salariale totale est également plus élevé en Vaucluse (près de 18 %) que dans le Rhône (12,8 %) et dans les Ardennes (10 %). Pour ce qui est des services aux entreprises, on notera qu'ils représentent près de 20 % des établissements du Rhône, alors qu'ils n'en représentent que 10 % dans les Ardennes et 13 % dans le Vaucluse[10].

La part de l'emploi dans l'agriculture est plus importante en Vaucluse (5,22 %) que dans les deux autres zones d'étude (1,31 % dans le Rhône et 4,66 % dans les Ardennes). En revanche la part de l'emploi dans l'industrie est sensiblement plus importante dans les Ardennes (24,37 %) que dans le Rhône (15,80 %) et le Vaucluse (11,40 %). Les Ardennes appartiennent à ces territoires anciennement industrialisés du nord et de l'est de la France où prédominaient les activités métallurgiques et sidérurgiques. Contrairement au département du Nord ou à la Lorraine, les Ardennes n'ont engagé aucune reconversion économique majeure, restant en proie à un phénomène de désindustrialisation, non compensé par d'autres formes de développement économique, le faible poids relatif du secteur des services en témoignant. La part de l'emploi dans le secteur public est plus élevée dans les Ardennes (21,23 %) que dans le Rhône (16,21 %) et le Vaucluse (17,51 %). Ces indicateurs laissent penser que les Ardennes restent fortement dépendantes de l'interventionnisme public : l'exemple de l'implantation de l'Agence Nationale des Titres Sécurisés (ANTS) en témoigne. Cette agence a pour mission de concevoir les titres électroniques de l'Etat reposant sur la biométrie à l'instar des passeports de nouvelle génération. En 2007, Nicolas Sarkozy, Ministre de l'Intérieur, promet l'installation de l'ANTS au territoire des Ardennes (décret de février 2007), elle est effective en 2008 et compte cette année-là environ 100 personnes. L'ANTS est à l'origine de conventions spécifiques de formation avec la CCI des Ardennes : la CCI est chargée des formations « de base » comme la mise à niveau sur les logiciels de bureautique tandis que l'ANTS est responsable de la formation des métiers qui lui sont plus spécifiques. Cette implantation publique a été perçue comme une véritable opportunité économique pour le territoire, de l'aveu même de son directeur, R. BARTOLT « L'ANTS a été très bien accueillie par la CCI des Ardennes. Nous allons faire ensemble un très bon travail au bénéfice de l'économie ardennaise sur des métiers d'avenir et à haute valeur ajoutée »[11]. La part occupée par les emplois du secteur de la construction est un peu plus élevée dans le Vaucluse (7,71 %) que dans le Rhône (5,78 %) et les Ardennes (6,63 %). Ce constat entre en résonnance avec la forte croissance démographique du Vaucluse, induisant des besoins forts en logements et équipements, laissant présager une économie résidentielle plus développée que l'économie productive. Il va

[7] Agence Départementale du Tourisme, Vaucluse Tourisme, *1er bilan de fréquentation 2010*, http://www.tourisme-en-vaucluse.com/all-blogs/public/pdf/BilanTourismeVaucluse2010_ADT84.pdf.
[8] Comité Départemental du Tourisme du Rhône, *Bilan touristique 2010*, http://www.rhonetourisme.com/Espace-pro/Chiffres-et-etudes/Bilans-touristiques
[9] Comité départemental du tourisme des Ardennes, *Le tourisme dans les Ardennes, chiffres-clés 2010*, http://www.ardennes.com/accueil/pro/chiffres-cle-du-tourisme.aspx
[10] INSEE, CLAP, 31/12/2006.
[11] *Ardenne économique* n°25-2008, p.5.

également de pair avec une pression foncière forte qui engendre un coût du foncier élevé et un étalement urbain important, développé ci-après dans l'approche spatiale des trois territoires d'étude. Le nombre des établissements économiques (*INSEE CLAP, 2006*) ainsi que le taux de création d'entreprises (*INSEE, REE SIRENE, 2008*) constituent d'autres indicateurs de l'activité économique des territoires : le Rhône compte le plus grand nombre d'établissements (112 524), devant le Vaucluse (40 247) et les Ardennes (13 232). On remarquera que la part des établissements de 0 à 19 salariés est largement prédominante dans les trois territoires (environ 90 % des établissements). Le taux de création d'entreprises est plus élevé en Vaucluse (12 %) que dans le Rhône (11,7 %) et les Ardennes (9,9 %). L'Agence Pour la Création d'Entreprises (APCE financée à 60 % par l'Etat) analyse plus finement cette dynamique de création d'entreprises entre 2004 et 2008 et conforte la première analyse d'une dynamique de création plus forte dans le Vaucluse que dans les deux autres zones d'étude : le Vaucluse connaît un taux de renouvellement[12] de 59 % entre 2004 et 2008, et une densité de création de 322 entreprises pour 10 000 habitants, tandis que le taux de renouvellement s'élève à 57 % dans le Rhône, pour une densité de création de 266 entreprises pour 10 000 habitants. Le taux de renouvellement des Ardennes s'élève à 48 % pour une densité de 142 créations pour 10 000 habitants. Les statistiques témoignent à nouveau d'une dynamique plus faible dans les Ardennes que dans le Vaucluse et le Rhône. Toutefois, dans ce cas précis, le Rhône n'apparaît pas comme le territoire le plus dynamique. Le taux de chômage localisé au quatrième trimestre 2010 s'élève à 11,7 % dans le Vaucluse, 10,05 % dans les Ardennes et 10,70 % dans le département du Rhône. Le Vaucluse est le territoire le plus gravement touché par le chômage, toutefois l'évolution du taux de chômage entre les 4e trimestres 2007 et 2010 montre que le Rhône a connu la plus forte croissance de son taux de chômage entre 2007 et 2010 : + 4,15 %, +2,33 % dans le Vaucluse et + 1,25 % dans les Ardennes[13]. Le Rhône est le territoire qui offre le niveau de vie moyen le plus élevé : il présente la part des foyers fiscaux imposés par rapport à l'ensemble des foyers fiscaux (2006) la plus importante (58,90 %), pour 48,5 % dans le Vaucluse et 46,2 % dans les Ardennes. La médiane du revenu fiscal des ménages par unité de consommation[14] conforte cette affirmation : elle s'élève à 18 150 € dans le Rhône, tandis qu'elle est de 15 174 € dans le Vaucluse et de 14 602 € dans les Ardennes. Le taux de pauvreté est également plus faible dans le Rhône (12 %) que dans le Vaucluse (17,6 %) et les Ardennes (17,4 %).

Les données spatiales permettent d'achever le portrait des trois territoires d'étude au regard des enjeux d'attractivité et de compétitivité : ils sont inégalement dotés en infrastructures de transport. Les Ardennes sont historiquement un territoire enclavé, surtout en direction de l'Europe du nord, dont elles sont pourtant voisines, tandis que le Rhône et le Vaucluse sont situés sur des axes de transport nord-sud très importants. Historiquement les Ardennes ne disposent pas d'infrastructure majeure dans le sens nord-sud (rappelons la crainte de l'invasion en situation de guerre), seule la Meuse suit cet axe en pénétrant dans la pointe de Givet. Elle constitue un axe navigable, mais seulement pour le gabarit Freycinet (250 tonnes), capacité très insuffisante par rapport aux plusieurs milliers de tonnes qui peuvent être transportées en amont et jusqu'au port de Givet. Aucune

[12] Taux indiqué en pourcentage qui correspond à la somme des créations d'entreprises annuelles enregistrées entre 2004 et 2008 rapporté au nombre moyen d'entreprises existantes dans le stock sur cette période. En France hors Ile-de-France, ce taux s'élève à 52 %. Autrement dit, pour 100 entreprises existantes, on recense 52 créations entre 2004 et 2008. Cet indicateur ne prend pas en compte les entreprises ayant une activité financière en raison de l'absence d'informations statistiques concernant cette activité pour le stock des entreprises antérieur à 2006 diffusé par l'INSEE (*APCE*).

[13] INSEE, moyenne des zones d'emploi 2010 (hors Avignon-partie Languedoc-Roussillon).

[14] Insee - Direction Générale des Impôts, Revenus fiscaux des ménages, 2006.

infrastructure routière ou ferroviaire (pas de ligne électrifiée) efficace ne permet d'ailleurs de faire l'interface avec le port de Givet. Dans le reste des Ardennes, l'infrastructure principale est constituée par le « Y » ardennais, constitué sur son axe central, par l'autoroute qui relie Reims à Charleville-Mézières. Celle-ci se connecte à Charleville à la Nationale 34, qui constitue un axe est-ouest reliant notamment Charleville à Sedan en allant vers la Meuse (est) et en direction de la Picardie vers l'ouest. En 2007, les Ardennes ont par ailleurs obtenu le passage d'une branche de la LGV-est qui relie Paris à Strasbourg : si l'agglomération de Charleville-Mézières tente de saisir cette opportunité pour développer un quartier d'affaires autour de la gare, Charleville-Mézières reste une destination en cul-de-sac pour la ligne TGV.

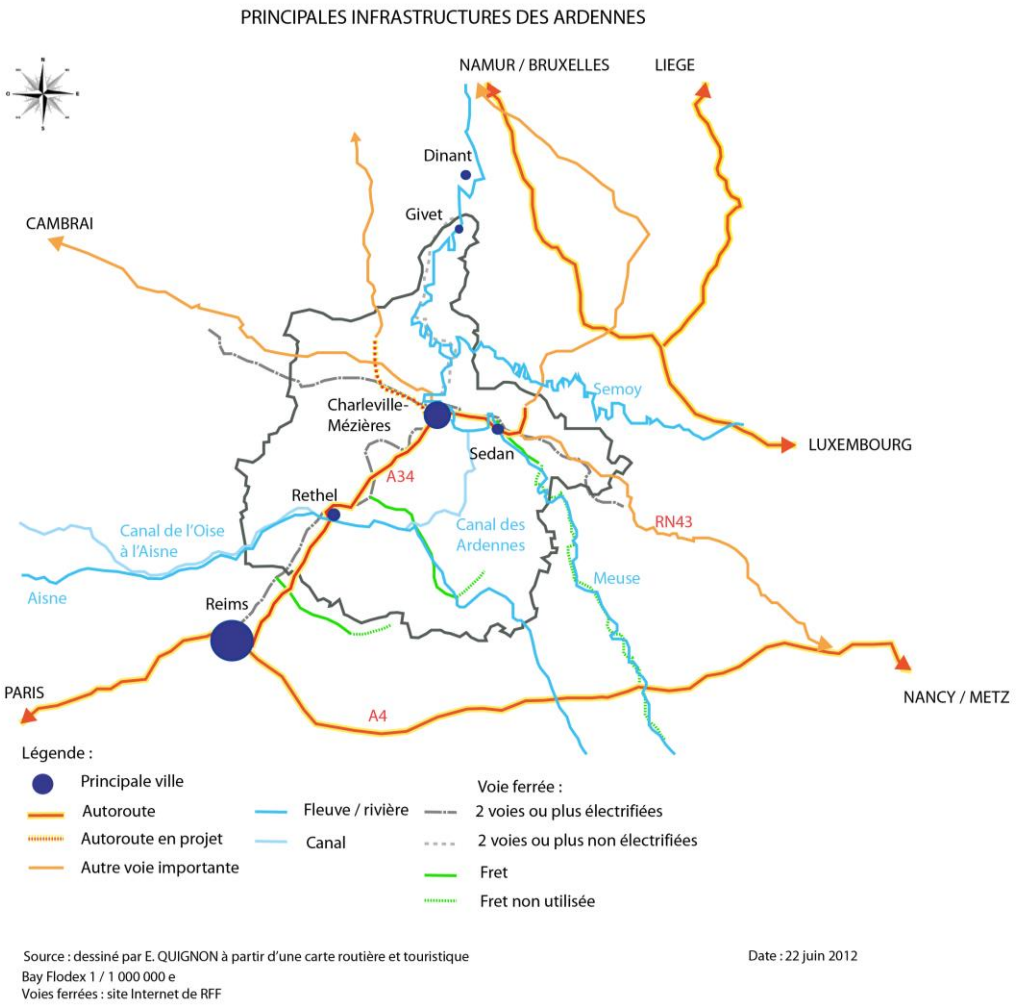


Fig.0.4 : *Principales infrastructures des Ardennes.*

Le Rhône se situe au contraire sur un réseau primaire de transport dont l'agglomération lyonnaise est l'épicentre. Celle-ci se situe d'abord sur un axe nord-sud constitué par la ligne ferroviaire historique Paris-Lyon-Marseille (1832), un axe TGV qui dessert Lyon à haute fréquence. Les A6 et A7 desservent Lyon et relient le nord de la France aux côtes de la méditerranée. L'A42 et l'A43 assurent la connexion avec l'est (Bourg-en-Bresse / Genève – Chambéry / Grenoble). La RN7 (Lyon Roanne) et l'A47 (Lyon Saint-Etienne) desservent l'ouest, dans des conditions plus contraintes, à cause du relief. Ces réseaux de niveaux national et régional doivent encore s'enrichir grâce à des projets annoncés

dans le cadre de la Directive Territoriale d'Aménagement (DTA – approuvée par décret du 9 janvier 2007) et le SCoT de l'agglomération lyonnaise. En matière ferroviaire, il s'agit du projet de liaison ferroviaire transalpine Lyon-Turin (grande vitesse pour les voyageurs et alternative pour la traversée des Alpes du fret). En matière routière, certains projets visent à désenclaver l'ouest lyonnais par :

- la mise en service d'un tronçon (A42 – RN6) de l'A89, en 2012, qui doit contribuer à la liaison Bordeaux-Genève ;
- la réalisation du Contournement Ouest-Lyonnais (COL) d'ici 2030.

Lyon-Saint-Exupéry est aussi la seconde interface aéroportuaire de province après Nice et devant Marseille, comptant 7 320 000 passagers en 2007. Enfin, le Rhône tire son nom du fleuve qui le traverse et permet le trafic à grand gabarit (bateaux de 1 000 à 3 000 tonnes, convois de 1 250 à 18 000 tonnes). Le département est plus particulièrement doté de deux interfaces portuaires le Port Lyon Edouard Herriot (à Lyon) et le port de Villefranche-sur-Saône plus au nord.

PRINCIPALES INFRASTRUCTURES DU RHÔNE

Fig.0.5 : Principales infrastructures du Rhône

Le Vaucluse se situe sur ce même axe nord-sud, mais son réseau en étoile est moins développé que dans l'agglomération lyonnaise. Il bénéficie donc de la desserte de l'A7 et de la connexion avec l'A9 (en direction de l'Espagne). La ligne TGV dessert également le Vaucluse, et particulièrement Avignon dotée d'une gare TGV (Avignon-Courtine) au sud de la ville. Appuyé sur l'axe ferroviaire Paris-Lyon-Marseille et le Rhône, le Vaucluse se situe sur un axe fret majeur. Avignon est doté d'un aéroport sous gestion régionale, mais dont l'ampleur est bien moindre qu'à Lyon, bien qu'il soit en développement notamment avec l'implantation d'une zone d'activités économiques et d'une pépinière d'entreprises dédiées aux activités du pôle de compétitivité PEGASE (exploration et application des technologies aéronautiques à d'autres secteurs industriels). Notons cependant que l'axe fluvial n'est pas encore aussi valorisé que dans l'agglomération lyonnaise : l'agglomération d'Avignon est dotée de deux interfaces portuaires à Courtine (sous délégation CNR) et sur la commune de Le Pontet (gestion Voies Navigables de France –VNF- concédée à la Chambre de Commerce et d'Industrie –CCI- de Vaucluse). Le fret fluvial est peu porté politiquement (assez faiblement traité dans le Schéma de Cohérence Territoriale – ScoT- du Bassin de Vie d'Avignon) et la localisation de ces deux interfaces portuaires, encore très proches du port maritime de Marseille-Fos, ne se situe pas sur un tronçon qui soit déjà rentable (un minimum de 300 à 350 km de segment fluvial est nécessaire pour que le transport fluvial soit rentable), le schéma portuaire de la Basse Vallée du Rhône, porté par VNF, en propose des valorisations adaptées. La liste des principales infrastructures qui irriguent le Vaucluse ne serait pas complète sans parler de la confluence Rhône - Durance : la Durance n'est pas une rivière navigable (régime torrentiel) mais constitue un axe important de production hydro-électrique particulièrement dans les Alpes de Haute-Provence. Elle constitue par ailleurs une ressource prédominante pour l'irrigation agricole : le système de canaux partant de la Durance irrigue des zones agricoles jusqu'à Carpentras ! La vallée de la Durance est également le lieu de passage d'infrastructures importantes comme l'A51 qui relie les Alpes à l'agglomération d'Aix-en-Provence. La modernisation de la ligne ferroviaire du val de Durance est d'ailleurs un projet inscrit à l'ordre du jour du Contrat de Projet Etat-Région 2007-2013 : ce projet concerne plus particulièrement le Vaucluse sur sa partie sud qui est encore en phase d'étude faute d'accord sur les fréquences et points de desserte (ouverture d'une gare sur la commune de Mirabeau ?), tandis que la partie nord (Briançon-Manosque) est en phase travaux.

Fig.0.6 : Principales infrastructures du Vaucluse.

La qualification de l'urbanisation est un autre indicateur discriminant pour illustrer les différentes façons dont les territoires des Ardennes, du Rhône et du Vaucluse sont confrontés aux enjeux de compétitivité et d'attractivité. Les Ardennes sont un département peu densément peuplé (54,6 habs/km²), tandis que la densité de population du Vaucluse s'élève à 149,8 habs / km² et celle du Rhône à 513,9 habs / km². Le département du Rhône se caractérise par la prédominance spatiale de l'aire urbaine lyonnaise, la part des espaces artificialisés bâtis et non bâtis représente 20 % de la superficie du département. Dans les Ardennes et le Vaucluse, cette part est beaucoup plus faible, elle s'élève respectivement à 6 et 12 %[15]. En revanche les espaces cultivés représentent 36 et 35 % dans ces deux départements alors qu'ils ne constituent que 23 % de la superficie du Rhône. La part des espaces boisés est plus importante dans le Vaucluse (38 %) que dans les Ardennes (32 %) et dans le Rhône (29 %). La représentation des trois principales aires urbaines[16] des territoires étudiés, ci-dessous, montre particulièrement l'étendue des aires urbaines de Lyon et d'Avignon. Celles-ci dépassent d'ailleurs les limites départementales. On notera avec intérêt que la croissance des couronnes urbaines a été dans les trois cas, plus importante que celle des pôles entre 1999 et 2008.

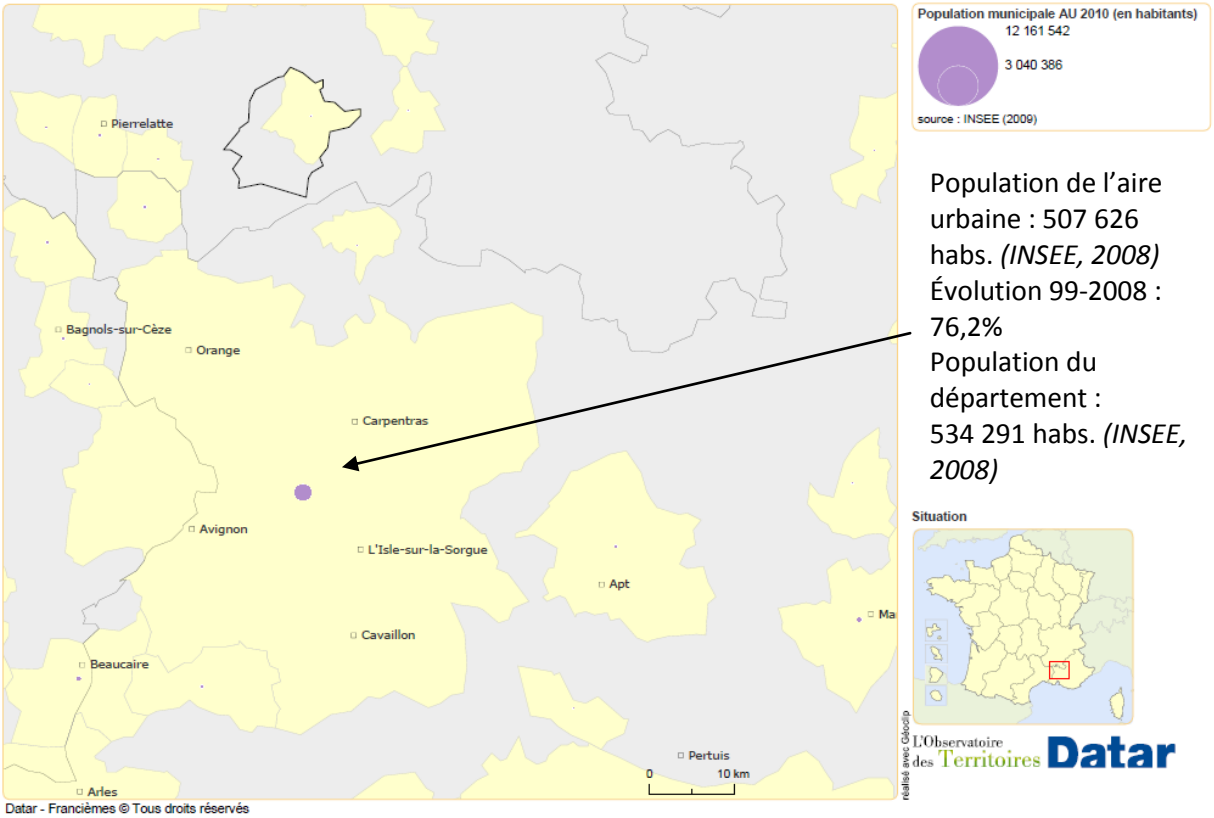
	Evolution 1999-2008 (en %)		
	Pôle	Couronne	Aire
Avignon	73,8	93,3	76,2
Charleville-Mézières	-5,8	7,6	-0,6
Lyon	12,8	157,9	34,0

Fig.0.7 : Évolution de la population des aires urbaines d'Avignon, Charleville-Mézières et Lyon entre 1999 et 2008.

[15] SSP, Agreste, Teruti-Lucas, 2010.

[16] Définition selon l'INSEE : « Une aire urbaine ou « grande aire urbaine » est un ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, constitué par un pôle urbain (unité urbaine) de plus de 10 000 emplois, et par des communes rurales ou unités urbaines (couronne périurbaine) dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle ou dans des communes attirées par celui-ci. » http://www.insee.fr/fr/methodes/default.asp?page=definitions/aire-urbaine.htm (14.06.12)

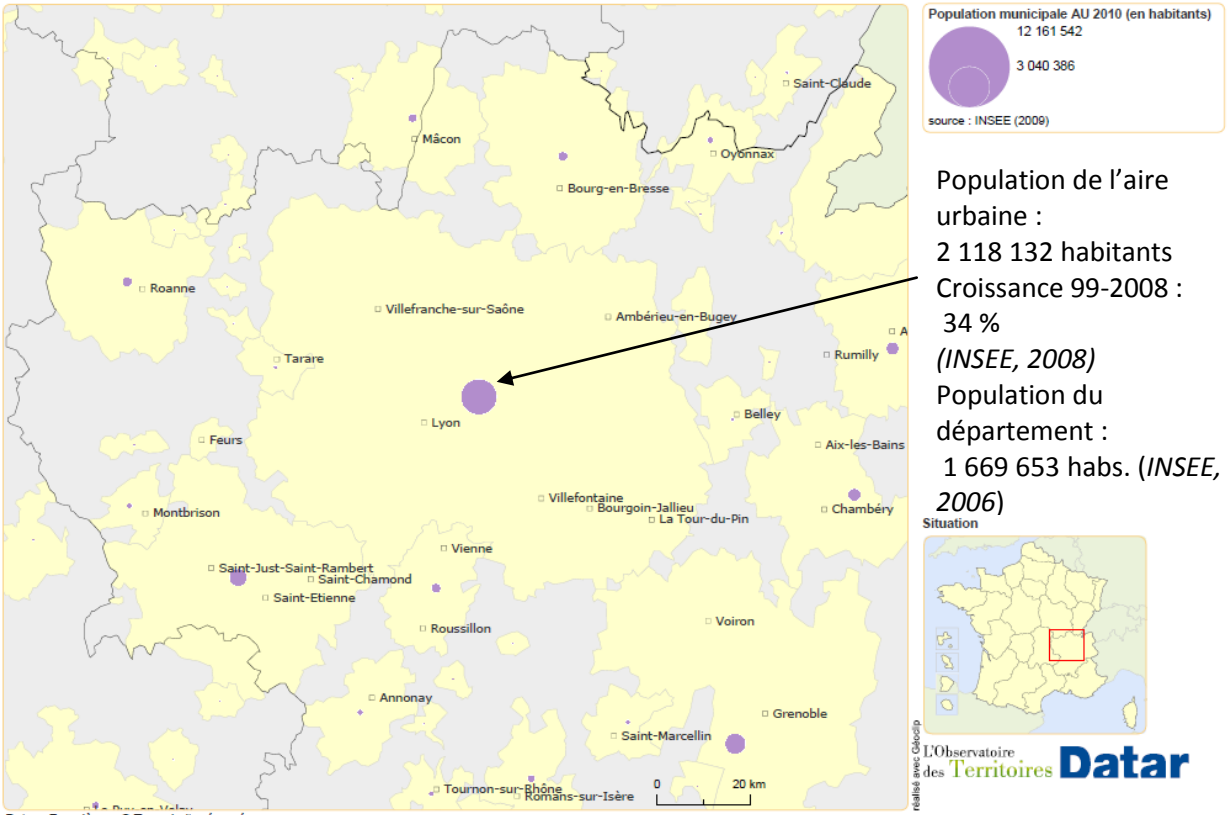
France par Aires urbaines 2010



Population de l'aire urbaine : 507 626 habs. *(INSEE, 2008)*
Évolution 99-2008 : 76,2%
Population du département : 534 291 habs. *(INSEE, 2008)*

Datar - Franciènes © Tous droits réservés

France par Aires urbaines 2010



Population de l'aire urbaine : 2 118 132 habitants
Croissance 99-2008 : 34 %
(INSEE, 2008)
Population du département : 1 669 653 habs. (*INSEE, 2006*)

Datar - Franciènes © Tous droits réservés

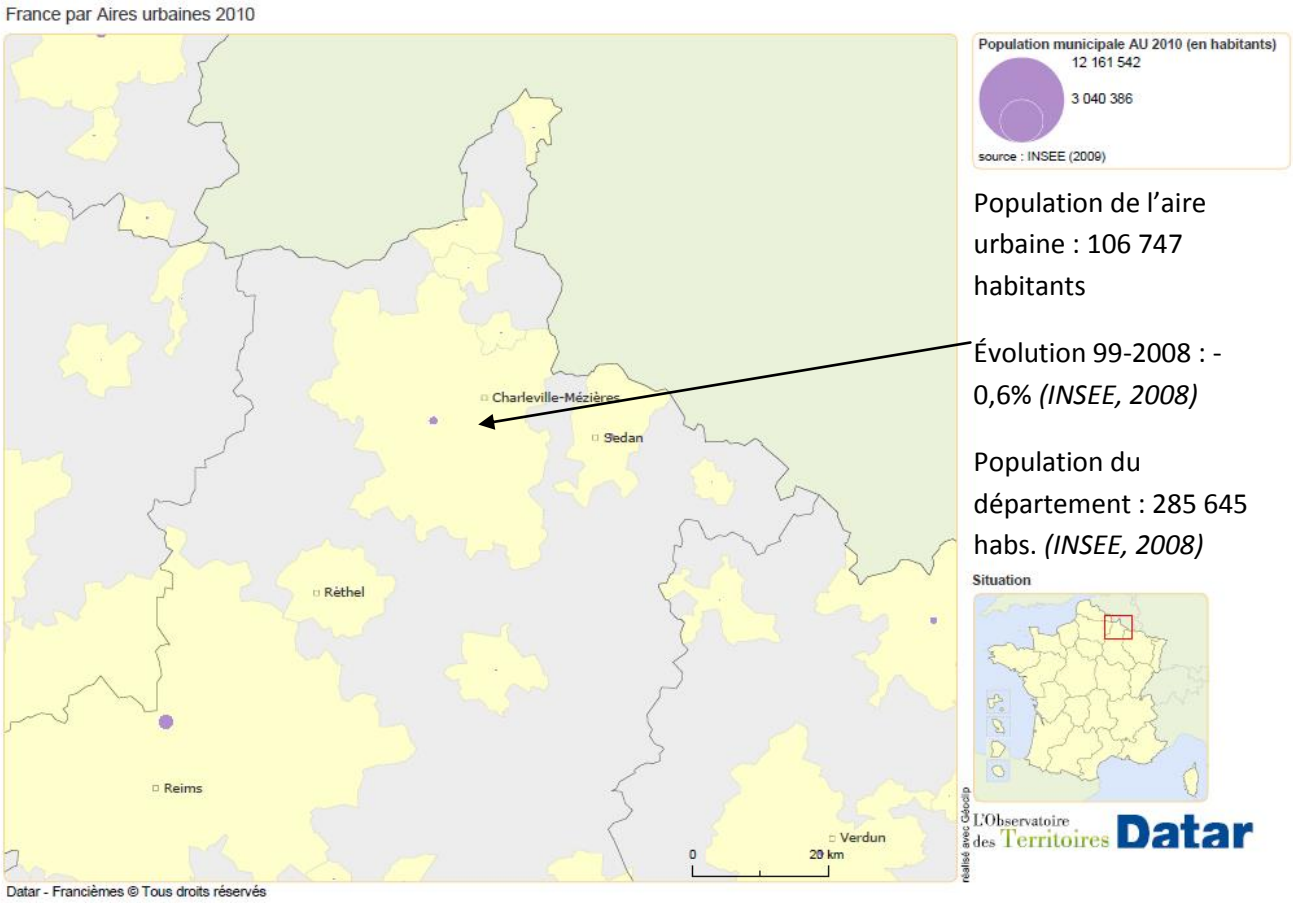


Fig.0.8 : Localisation et qualification des trois aires urbaines, 2010.

La dotation des territoires en ingénierie locale est apparue comme un indicateur utile pour compléter le portrait des territoires d'étude : cela donne en effet une idée des moyens dont ils disposent pour répondre aux enjeux. L'organisation des territoires en établissements publics de coopération intercommunale, SCoT et territoires de projet (Pays, Parc) en témoigne. L'intercommunalité favorise la mutualisation des moyens et impose ainsi le développement de collaborations entre les communes. Le morcellement administratif des trois départements étudiés constitue un premier indice des besoins de coopération entre les communes : plus les communes sont petites (nombre moyen d'habitants par commune et superficie moyenne des communes d'un département), plus les moyens de l'ingénierie sont difficiles à réunir sans mutualisation. Bien que les Ardennes constitue le département le plus étendu des trois zones étudiées (5 229 km², le Rhône : 3 249 km², le Vaucluse : 3 567 km²) et compte donc le nombre de communes le plus important (463) pour 293 dans le Rhône et 150 dans le Vaucluse, la superficie moyenne des communes ardennaises (11 km²) similaire à celle du Rhône, est largement en deçà de celle du Vaucluse (23 km²). Le nombre moyen d'habitants par commune et par ailleurs éloquent : chaque commune ardennaise réunit en moyenne 616 habitants pour près de 5 700 dans le Rhône et plus de 3 500 dans le Vaucluse. On peut ensuite qualifier l'intercommunalité de ces trois territoires en s'appuyant sur quatre indicateurs : la part des communes n'appartenant à aucune structure intercommunale au 1er janvier 2011 (appelées communes isolées), la part des EPCI comptant moins de 10 communes, le nombre de communes réunies par la plus grande intercommunalité du territoire et l'ancienneté de la plus grande intercommunalité du territoire.

	Nombre de communes isolées (1er janvier 2011)	Part des EPCI comptant moins de 10 communes	Le nombre de communes réuni dans la plus grande intercommunalité	L'ancienneté de la plus grande intercommunalité du territoire
Ardennes	38	29,4 %	100	8 ans
Rhône	5	43,5 %	58	43 ans
Vaucluse	12	70,6 %	20	17 ans

Fig.0.9 : Qualification de l'intercommunalité dans les trois territoires d'étude.

Le nombre de communes isolées est sensiblement plus élevé dans les Ardennes que dans le Rhône et le Vaucluse. Toutefois la part des EPCI comptant moins de 10 communes est largement supérieur dans le Rhône et la plus grande intercommunalité se trouve dans les Ardennes (réunissant 100 communes). Le Rhône dispose toutefois de l'EPCI le plus ancien. Plus l'histoire intercommunale est ancienne, plus les habitudes de coopération sont importantes. La communauté urbaine de Lyon est née en 1969 par suite de la loi n°66-1069 du 31 décembre 1966 qui instaure les communautés urbaines de Bordeaux, Lille, Strasbourg et Lyon, et elle comptait alors 55 communes. Elle connaît depuis cette date une très grande stabilité de sa structuration, car elle en compte aujourd'hui 58, après le rattachement de Grigny et Givors en 2007 et Lissieu en 2011. Elle est l'intercommunalité la plus ancienne des trois territoires étudiés : l'agglomération du Grand Avignon est née en 1995 sous la forme d'une communauté de communes, qui s'est progressivement élargie pour compter 12 communes représentant 155 536 habitants en janvier 2001 puis 180 893 habitants en 2009, devenant ainsi une communauté d'agglomération. La constitution de cette intercommunalité a été très morcelée dans le temps du fait de ses cinq extensions successives. L'agglomération de Charleville-Mézières est la plus jeune : née en décembre 2004, elle réunit, au 1er janvier 2011, 9 communes (compte 76 585 habitants à sa création)[17]. Notons par ailleurs que seul le territoire du Rhône compte une communauté urbaine (plus de 450 000 habitants) qui rassemble 75 % de la population du Rhône. Le Vaucluse compte deux communautés d'agglomération (entre 50 000 et 450 000 habitants) autour d'Avignon et de Carpentras, qui représentent 42 % de la population, tandis que les Ardennes ne comptent qu'une seule communauté d'agglomération qui représente moins de 27 % de la population ardennaise. Les EPCI les plus urbains (communauté d'agglomération et communauté urbaine) sont souvent les mieux dotés en ingénierie. La part de la population de ces territoires vivant en zones à dominante rurale corrobore cette première approche : elle représente 34 % dans les Ardennes, 16 % dans le Vaucluse et 4 % dans le Rhône.

[17] Les analyses portant sur l'organisation territoriale (découpage administratif et organisation intercommunale) proviennent pour l'essentiel de la Direction Générale des collectivités locales ; Insee, RP99 (exploitation principale), BDCOM.

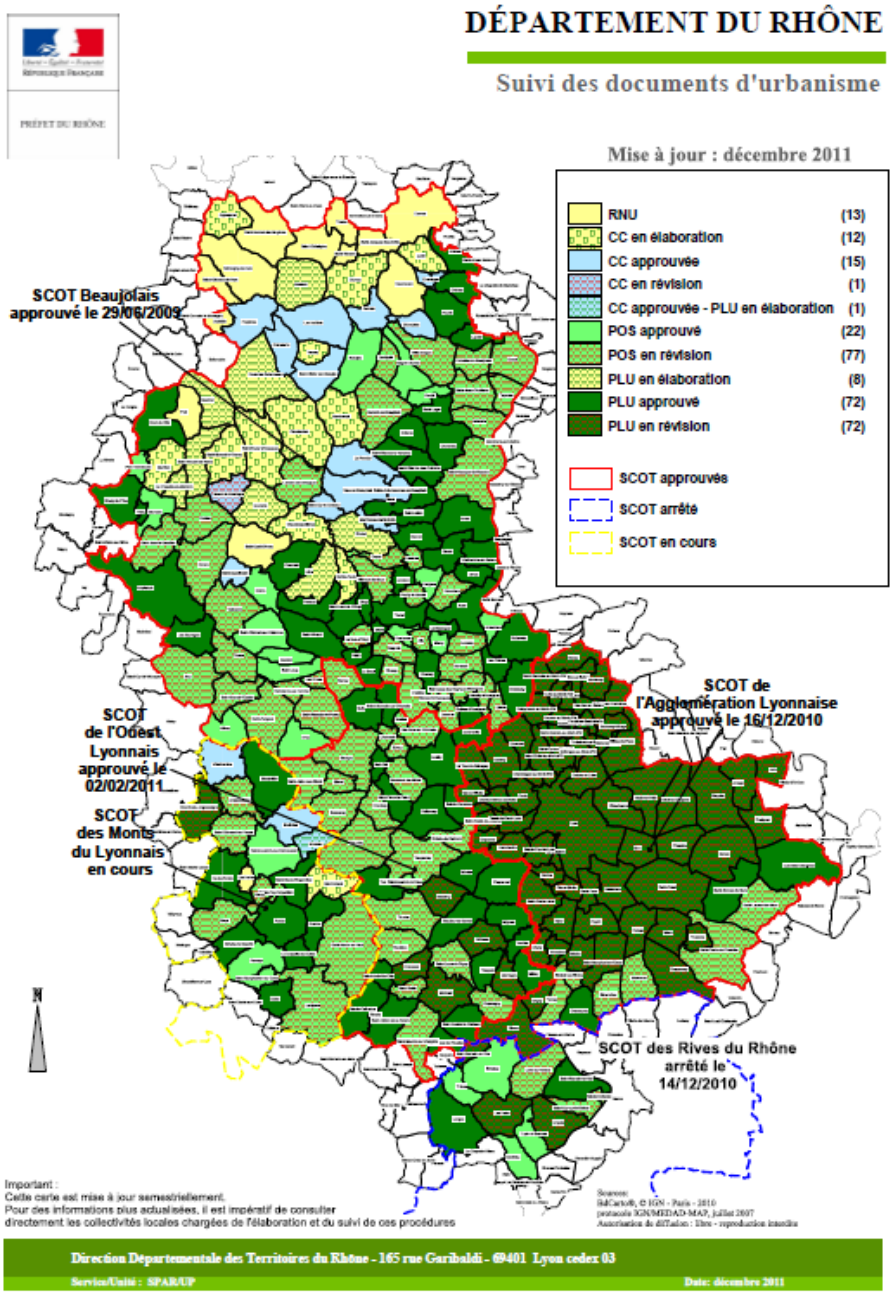


Fig.0.10 : Suivi des documents d'urbanisme dans le département du Rhône, décembre 2011.

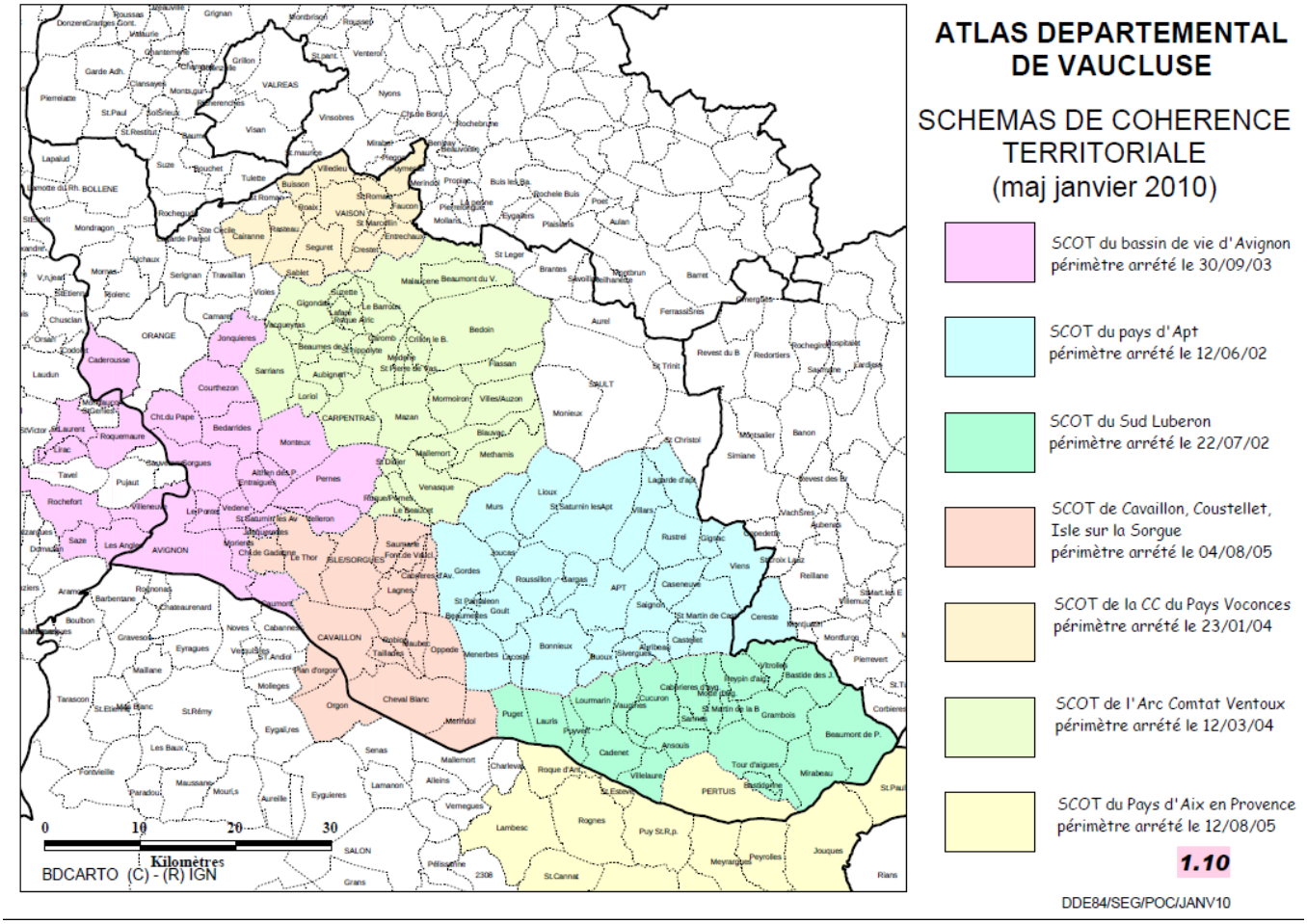


Fig.0.11 : Suivi des Schémas de Cohérence territoriale en Vaucluse, janvier 2010.

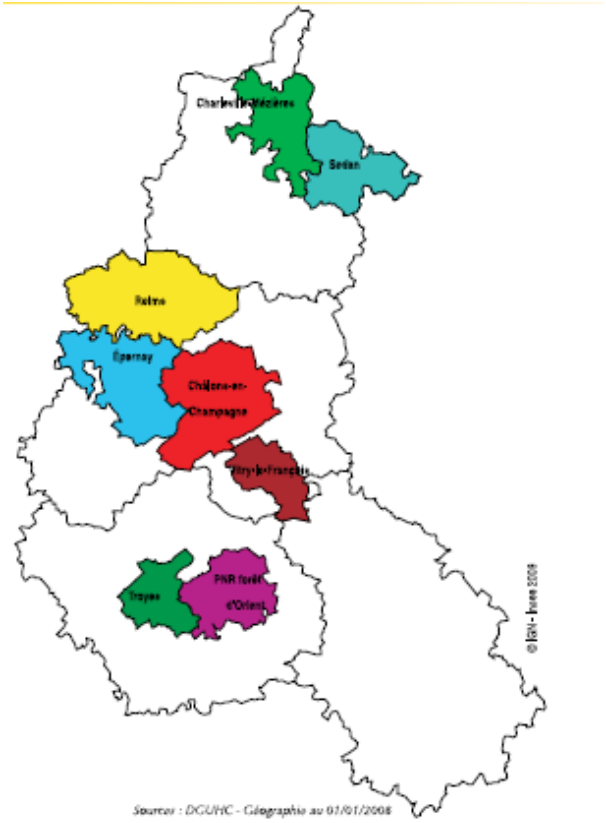


Fig.0.12 : Suivi des Schémas de Cohérence territoriale en Champagne-Ardenne, janvier 2008.

La couverture en schémas de cohérence territoriale montre que les trois territoires sont inégalement couverts en démarche de planification territoriale et stratégique : si le Rhône est presque complètement couvert par des SCoT approuvés[18] (agglomération lyonnaise, Ouest lyonnais et Beaujolais), le Vaucluse n'est pas complètement maillé par des démarches de SCoT[19] : en restent exclus l'enclave des Papes, les communautés de communes de Rhône-Lez-Provence et Aygues Ouvèze en Provence et le pays de Sault. Le département ne compte que deux SCoT approuvés, celui du bassin de vie d'Avignon et celui du Pays Voconces (autour de Vaison-la-Romaine, dans le nord du Vaucluse). Les autres démarches en sont à des stades différents, si les démarches d'élaboration de SCoT de l'Arc Comtat Ventoux (autour de Carpentras) et de Cavaillon sont relativement actives, celui du Pays d'Apt et celui du Sud Luberon en sont restés à la création de l'établissement public qui doit porter l'élaboration du SCoT (les périmètres de ces SCoT ont été arrêtés en 2002 !). Les Ardennes sont concernées par deux périmètres de SCoT[20] : celui de l'agglomération de Charleville-Mézières (approuvé en novembre 2010) et celui du Pays sedanais dont la périmètre a été arrêté et modifié en 2007. Le reste du territoire n'est concerné par aucun périmètre de SCoT.

[18] Site internet de la DDT du Rhône : http://www.rhone.equipement.gouv.fr/IMG/pdf/suivi_documents_urbanisme_cle24fd2d.pdf (16.06.12)
[19] Site Internet de la DDT du Vaucluse : http://www.vaucluse.equipement.gouv.fr/IMG/pdf/1_10_scot_cle08ba5b-1.pdf (16.06.12)
[20] Site internet de l'INSEE : http://www.insee.fr/fr/regions/champagne-ardenne/default.asp?page=themes/insee_dossier/territoire_rp/rp_scot.htm#cart1 (16.0.12)

En revanche, les Ardennes sont presque complètement couvertes de Pays[21], et sont dotées d'un parc naturel régional, le Parc naturel régional des Ardennes, classé comme tel depuis décembre 2011.

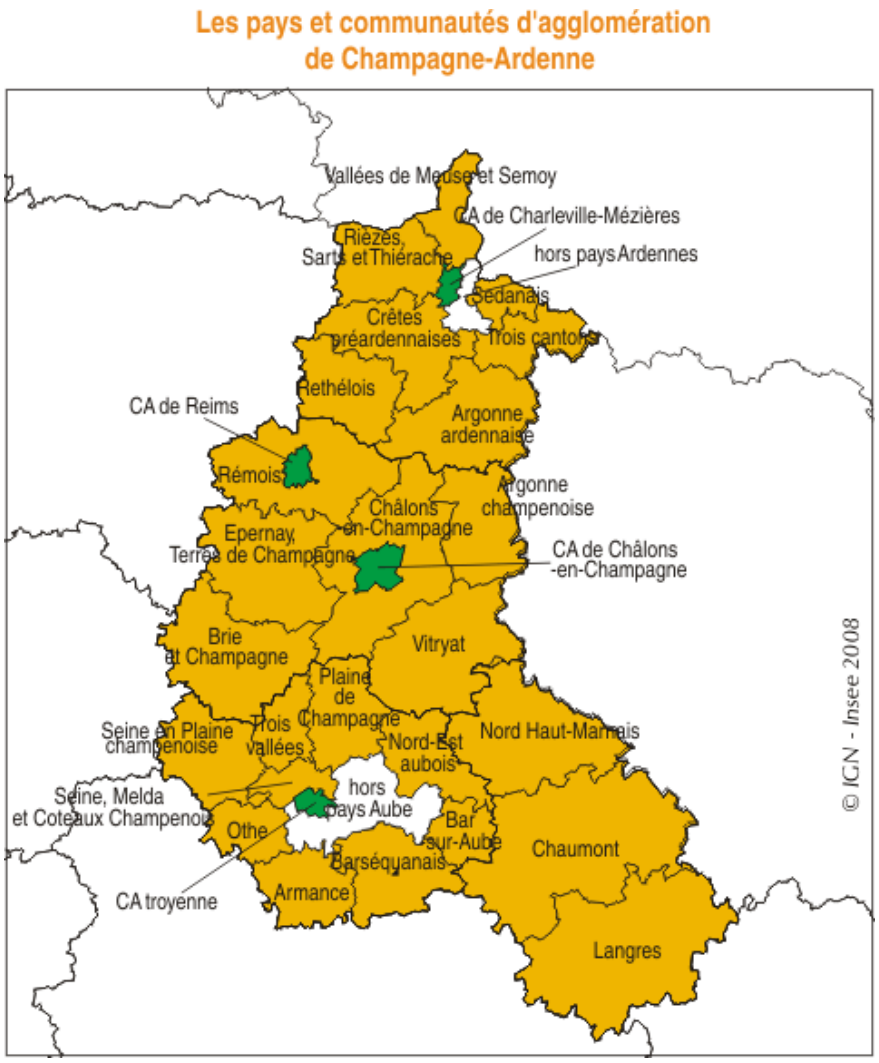


Fig.0.13 : Pays et Communautés d'agglomération de Champagne-Ardenne, 2008.

Le Vaucluse ne compte que le Pays « Une Autre Provence » (né en 2004) à cheval sur le sud de la Drôme et le nord du Vaucluse. La moitié sud du département est englobée dans le Parc naturel régional du Luberon (né en 1977), tandis que le nord-est est concerné par un projet de parc naturel régional du Mont Ventoux en gestation depuis plusieurs années. Le Rhône n'est impacté par aucun parc naturel régional, en revanche il est maillé de Contrats de Développement Durable rhône-alpin (CDDRA) portés par quatre pays dont trois totalement inclus dans les limites du Rhône (Grand Lyon, Ouest lyonnais et Beaujolais). Le CDDRA des Monts du lyonnais, en cours d'élaboration ne touche que pour partie le sud-ouest du Rhône[22].

[21] Source : http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?reg_id=13&ref_id=14146&page=flash/if97/if97_encadre.htm#enca2 (16.06.12)
[22] http://territoires.rhonealpes.fr/spip.php?rubrique1 (16.06.12)

Ces éléments descriptifs des terrains d'étude permettent d'affirmer que les indicateurs économiques du Rhône sont largement marqués par la présence de l'agglomération lyonnaise : celle-ci en fait le territoire qui offre le niveau de vie le plus élevé, dont l'activité économique est dominée par les services (dotée d'un grand nombre d'établissements, dans lesquels les services aux entreprises représentent une part importante). L'agglomération lyonnaise est située à un carrefour d'infrastructures majeures. On notera toutefois l'important contraste qui existe entre le nord et le sud du département (Beaujolais) à dominante rurale et le sud (sous influence lyonnaise : Grand Lyon et ouest lyonnais). Le Vaucluse apparaît comme un territoire en situation intermédiaire : comme le Rhône, il connaît une forte croissance démographique, mais contrairement au Rhône, celle-ci est pour l'essentiel issue du solde migratoire. A cette attractivité « permanente », s'ajoute une forte attractivité touristique, particulièrement pendant la période estivale, que ne connaissent pas si fortement les deux autres territoires. L'économie vauclusienne se caractérise par une présence notable des secteurs commercial et de la construction qui mettent en avant la forte composante résidentielle de l'économie vauclusienne. Le secteur agricole, bien qu'occupant une minorité d'actifs, reste toutefois plus important dans le Vaucluse que dans les Ardennes ou le Rhône, cela explique l'importance du développement de l'irrigation agricole qui ne se pose pas dans les deux autres territoires. L'agriculture est très liée à la qualité des paysages vauclusiens et de fait, à son économie touristique. Les paysages comme le patrimoine culturel bâti et non bâti font partie intégrante de ce que l'on appellera un actif, ou plutôt une rente économique pour le Vaucluse. La lutte contre les effets néfastes de la pression foncière et l'étalement urbain y sont donc particulièrement sensibles. Comme les Ardennes, le Vaucluse connaît un taux de chômage important et un taux de pauvreté qui dépasse celui des deux autres territoires. Le département des Ardennes constitue le seul des trois territoires dont la population décroît, le taux de chômage y est important et la part du secteur industriel encore importante. L'attractivité est inexistante et constitue un fort enjeu pour les politiques publiques locales que ce soit à destination des entreprises ou de la population en général. L'analyse de l'organisation territoriale des trois terrains d'étude fait enfin apparaître ceux-ci à trois âges de l'ingénierie territoriale. Les Ardennes constituent une sorte « d'état 0 » de la coopération, elles réunissent une ingénierie cantonnée au sein des collectivités locales et de l'Etat (pas d'agence d'urbanisme, pas de CAUE…). Le Vaucluse est un territoire sous tension où les débuts de la coopération apparaissent, faisant émerger de nombreux conflits entre les acteurs et les organisations. Enfin le Rhône est celui des trois territoires d'étude qui est doté de l'histoire de la coopération la plus longue et de l'ingénierie la plus importante. Bien que ces trois territoires locaux appartiennent à une même entité nationale et représentent des territoires de petites dimensions, l'analyse présentée ci-dessus met en lumière des particularités pour chaque territoire. Celles-ci induisent de grandes différences dans la façon de traiter les enjeux d'attractivité et de compétitivité pour l'action publique locale.

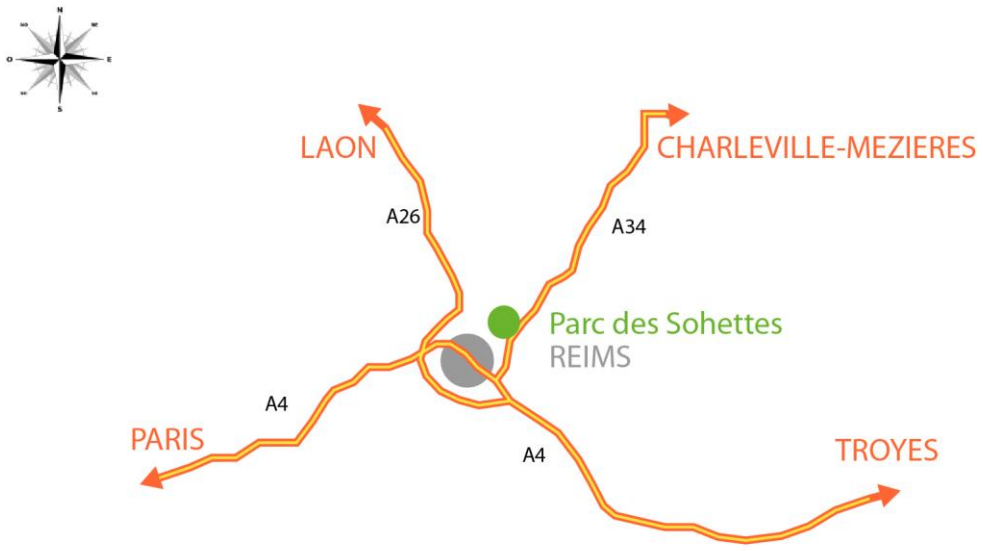
Tester la pertinence d'un modèle de l'intégration en croisant les réalités territoriales avec celle de l'action publique

Malgré ces différences, on retrouve l'action publique territoriale relative aux zones d'activités économiques dans les trois territoires d'étude dans des termes assez proches : la maîtrise d'ouvrage de zones d'activités économiques ou le financement de projets portés par d'autres maîtres d'ouvrage :

- Les politiques régionales en Rhône-Alpes, Champagne-Ardenne et Provence-Alpes-Côte-d'Azur :

La Région Rhône-Alpes finance des ZAE portées par d'autres maîtres d'ouvrage dans un souci d'équilibre d'aménagement du territoire, hors agglomérations. L'action de la Région en matière de foncier économique est très connectée à l'immobilier d'entreprises. Elle consiste essentiellement en interventions en matière d'aménagement (création ou extension) et de requalification en zones d'« Aides à Finalité Régionale » (AFR), concernant essentiellement les espaces en reconversion économique. Les ZAE peuvent par ailleurs être accompagnées via les politiques contractuelles : dans ce cas, est surtout financé l'effort qualitatif fait sur l'aménagement. Ainsi la Région Rhône-Alpes accompagne des projets à Roanne, Saint-Etienne, dans la vallée du Rhône, au sud de la Drôme et au nord de l'Ardèche (Romans-sur-Isère). Elle assure essentiellement un rôle d'animation des partenariats. Son budget dédié au développement territorial et à la reconversion industrielle représente environ 8 millions d'euros par an, dont 40 à 50% sont dévolus au foncier économique. A cela s'ajoutent les moyens des politiques contractuelles qui représentent également 8 millions d'euros par an : 15 à 20% sont consacrés à des actions de développement économique. Le foncier économique n'est toutefois pas une tendance lourde de la stratégie de la Région (représentant en 2011 moins de 1% de la part investissement du budget régional). Elle agit en revanche fortement par des aides à la création d'emplois (aides plafonnées sur CDI créés sur trois ans) et s'est dotée de moyens importants pour soutenir les opérations collectives, notamment dans le cadre des pôles de compétitivité. La Région Champagne-Ardenne n'assure pas la maîtrise d'ouvrage de ZAE mais peut en être le financeur. La politique d'intervention de la Région Champagne –Ardenne en matière de ZAE distingue trois volets :

- le financement de ZAE classiques (financement pouvant aller jusqu'à 300 000 €)
- le financement de ZAE dans le cadre du label Parc d'Activités de Référence –PAR- (au nombre de 7 en Région Champagne-Ardenne, un seul dans les Ardennes – Bazeilles-Douzy-Daigny) : ce label composé de 14 critères de qualité permet à la Région de financer jusqu'à 1,5 millions d'euros chaque projet labellisé ;
- Enfin, d'après le directeur du développement économique du Conseil régional, deux sites économiques d'intérêt prioritaire ont été identifiés en Champagne-Ardenne bénéficiant chacun d'un financement européen de 1,250 millions d'€ (FEDER) et de 500 000 € de la Région:
    - Le premier serait une zone déjà prête, dédiée au pôle de compétitivité Matéralia ;
    - Le second est dédié au pôle de compétitivité Industrie et Agro-Ressources (IAR), en cours de réalisation sur le parc des Sohettes, à proximité de la Plateforme Régionale d'Innovation (PRI).



Source : Carte réalisée par E. QUIGNON à partir d'une carte routière et touristique Bay Flodex 1 / 1 000 000 e.

Fig.0.14 : Localisation du Parc des Sohettes.

En 2011, la sous-politique « attractivité des territoires » qui inclut le financement des PAR, la reconversion des friches industrielles et l'immobilier d'entreprises représente un peu moins de 4 millions d'euros (3,8 millions d'euros en investissement et 100 000 € en fonctionnement), soit 1,6% de la part investissement du budget régional (qui s'élève à 672,4 millions d'euros, dont 240,6 millions d'euros d'investissement). Enfin, la Région Provence-Alpes-Côte-d'Azur ne finance que la réhabilitation de friches industrielles, la requalification de ZAE de plus de 10 ans et de plus de 10 hectares, et la création d'immobilier d'entreprises. La requalification de ZAE fait l'objet d'une aide financière comprise entre 200 et 250 000 € par opération. Ces montants ne permettent pas de financer des Voiries et Réseaux Divers (VRD) mais financent une recherche de qualité environnementale (signalétique, transport / mobilité, aménagements paysagers). La Région apporte par ailleurs une aide en ingénierie / conseil via l'Association Régionale pour l'Environnement (ARPE) qui anime un réseau relatif aux ZAE durables. Enfin, elle soutient en fonctionnement, via un dispositif de financement inscrit dans le Plan Régional pour l'Emploi (PRE), le recrutement, sur trois ans, avec un accompagnement dégressif, d'un animateur économique (sur ZA ou à l'échelle d'un territoire). La Région Provence-Alpes-Côte-d'Azur conduit par ailleurs une réflexion sur quelques secteurs identifiés comme stratégiques dans le Schéma Régional d'Aménagement et de Développement du Territoire (SRADT). Elle recherche d'une part à promouvoir quelques zones « vitrines » d'échelle régionale qui contribueraient à l'ancrage industriel en Provence-Alpes-Côte-d'Azur. Elle travaille par ailleurs sur le développement de foncier économique qui permettrait l'ancrage de la dynamique « vallée des énergies nouvelles » sur le Val de Durance.

- <u>Les politiques départementales des Ardennes, du Rhône et du Vaucluse :</u>

Le Conseil général des Ardennes finance, quant à lui, l'aménagement de zones d'activités porté par d'autres maîtres d'ouvrage (EPCI et communes) mais seulement si leur superficie est supérieure à 6 Ha. Cette contrainte de superficie a été ajoutée, à défaut de stratégie économique, afin de réduire le

saupoudrage des financements départementaux aux ZAE sur le territoire ardennais. Par ailleurs, le Conseil général assure l'aménagement d'une douzaine de zones d'activités économiques en régie. Le Département du Rhône est impliqué dans l'aménagement de deux zones d'activités économiques d'équilibre (sur les parties rurales nord et ouest du territoire, hors agglomération lyonnaise) mais dans le cadre des deux syndicats mixtes associant les collectivités locales : il s'agit de la zone Lybertech (sise sur les communes de Belleville – Villefranche et Charentais Saint-Georges) et d'une zone située sur l'A89, sur la commune de Tarare-les-Olmes (portée par le Syndicat Mixte d'Aménagement et de Développement Économique de l'Ouest Rhodanien – SMADEOR-). Enfin, le Département de Vaucluse n'assure aucune maîtrise d'ouvrage en régie mais finance les projets portés par d'autres maîtres d'ouvrage. Il les finance dans le cadre d'une charte qualité pour les parcs et quartiers d'activités (approuvée en novembre 2008) : ce dispositif est doté d'une enveloppe de 2 000 000 €. Sa réflexion sur ses modalités d'intervention en matière de foncier à vocation économique est antérieure à cette date puisqu'un chapitre entier a été dédié à ce thème dans le schéma d'aménagement et de développement durable « Vaucluse 2015 », approuvé en 2007. Cette stratégie se décline en quatre axes :

- La requalification de zones d'activités économiques (essentiellement dans la plaine urbaine : ensemble de pôles urbains constitué par Avignon, Orange, Carpentras, l'Isle-sur-la-Sorgue et Cavaillon) ;
- L'extension de zones d'activités dans les secteurs attractifs pour les entreprises où le foncier disponible est insuffisant, comme dans les Sorgues du Comtat (Monteux) ;
- La création de nouveaux espaces économiques dans les zones à enjeux de reconversion économique (l'enclave des Papes, le Pays d'Apt) ;
- La création d'espaces économiques expérimentaux à haute qualité environnementale, dans les zones plus rurales comme dans les terrasses du Ventoux.

Ces deux derniers axes ont surtout une vocation de rééquilibrage territorial de l'implantation d'activités économiques. Un dispositif de financement avait été créé dans le cadre d'un partenariat avec l'Etablissement Public Foncier (EPF) de Provence Alpes Côte d'Azur, mais n'a jamais été activé. Il a été remplacé en 2008 par la mise en œuvre de la charte qualité. Le Département a par ailleurs porté une attention particulière à l'aménagement de zones d'activités économiques dans les Sud Luberon pour réguler et anticiper les effets positifs de l'implantation du projet ITER dans le nord des Bouches-du-Rhône : il a mené entre 2010 et 2011 une étude sur la faisabilité de dix zones d'activités économiques. Deux d'entre elles, sur les communes de Cadenet et Villelaure, semblent ressortir de la démarche, en complément de la procédure d'espace stratégique en mutation (extension d'une zone d'activités économique sur 80 ha, en zone inondable) conduite par la communauté d'agglomération du Pays d'Aix-en-Provence sur la commune de Pertuis.

- <u>Les politiques communautaires des agglomérations carolo-macérienne, avignonnaise et du Grand Lyon :</u>

Dans la pratique, les zones d'activités économiques sont toujours identifiées comme l'un des leviers de la compétence de développement économique des intercommunalités, mais la définition de l'intérêt communautaire peut exclure certaines zones d'activités économiques de la compétence communautaire. L'agglomération Cœur d'Ardenne concentre son action en matière de développement économique sur l'offre foncière et immobilière et n'octroie aucune aide aux

entreprises. Elle est en effet compétente pour la « création, l'aménagement, la gestion et l'entretien des zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire d'intérêt communautaire »[23]. Dans son projet de territoire, l'agglomération affirme sa volonté de « développer une offre foncière et immobilière adaptée ». Cet axe stratégique se décline en quatre volets :

- Aménager ou réaménager des emprises foncières à vocation économique ;
- Valoriser le potentiel de développement économique que recèle le Val de Vence (site du centre-ville) ;
- Créer une offre immobilière destinée aux créateurs d'entreprises ;
- Etudier le potentiel de développement lié à la création d'un échangeur autoroutier à Warcq.

L'agglomération du Grand Avignon a défini son périmètre de compétence comme suit : « s'agissant des zones d'activités industrielles, commerciales, et / ou artisanales : sont d'intérêt communautaire toutes les zones d'activités existantes et toutes les zones d'activités nouvelles à l'exclusion des zones dans les centres-villes »[24]. A la différence de la communauté d'agglomération de Charleville-Mézières, le Grand Avignon alloue des aides directes aux entreprises et soutient le pôle de compétitivité se trouvant sur son territoire (Pôle Européen d'Innovation Fruits et Légumes – PEIFL-).
Enfin, la Communauté urbaine de Lyon, comme les deux précédentes, possède la compétence en matière de « création, aménagement de zones d'activités industrielles, commerciales, tertiaires, artisanales, touristiques, portuaires ou aéroportuaires »[25.] Elle a défini des zones qu'elle promeut dans son schéma d'accueil des entreprises (SAE), qui compte 14 sites[26] sur son périmètre et 5 en dehors de son périmètre administratif. Ces sites économiques sont plus nombreux que les 7 sites d'intérêt métropolitain[27] identifiés dans le Schéma de Cohérence Territoriale sur le périmètre de la communauté urbaine du Grand Lyon. On retrouve également le souci d'intervenir sur les zones d'activités économiques dans les territoires de projets comme dans le Parc naturel régional du Luberon ou au sein du Pays Une Autre Provence, à cheval sur les départements de la Drôme et du Vaucluse. Le premier a établi une charte de qualité pour homogénéiser et améliorer la qualité des zones d'activités économiques du territoire. Le second a conduit une étude visant à dresser un état des lieux du foncier économique sur son territoire afin de produire un SIG permettant de suivre leur évolution et de formuler des préconisations sur les zones d'activités économiques à créer.

Dans le cas des politiques territoriales relatives au foncier économique dans les Ardennes, le Rhône et le Vaucluse, s'interroger sur l'opportunité d'un modèle d'intégration de l'action publique territoriale pour évaluer l'efficience de celle-ci, revient à répondre à trois questions sous-jacentes :

- Y'a-t-il adaptabilité des outils de l'action publique territoriale aux particularités locales ?
- Ces outils sont-ils capables de traiter la complexité des problématiques territoriales ?
- Peut-on appliquer un modèle unique d'intégration à des situations territoriales différentes, en d'autres termes peut-on qualifier la proposition de « modèle » : est-elle suffisamment souple pour accepter la variété des configurations locales et suffisamment précise et

[23] Arrêté n°2009-47 portant modification et refonte des statuts de la communauté d'agglomération de Charleville-Mézières – Cœur d'Ardenne »
[24] Extrait du registre des délibérations du Conseil de communauté du Grand Avignon, séance du 30 juin 2006.
[25] Délibération de la séance publique du 12 juillet 2004, délibération n° 2004-2042
[26] Pôle économique ouest de Lyon, Greenopolis, Pôle numérique de Lyon-Vaise, Lyon confluence, Lyon Gerland, Vallée de la chimie, Lyon Part-Dieu, Lyontech-la Doua, Carré de Soie, Pixel, Bioparc, ZAC Urban East, Parc technologique de Lyon, Parc industriel des Gaulnes.
[27] Pôle économique Ouest, Vaise, Carré de Soie, Part-Dieu, Biopôle Gerland, Porte des Alpes, vallée de la chimie, le site de Lyon Confluence y est identifié comme un site d'intérêt méropolitain en projet.

opérationnelle pour servir de base à la création d'outils de pilotage de l'action publique territoriale plus efficients ?

La possibilité de répondre à ces questions dépend de la capacité à appréhender la réalité et la complexité des dynamiques territoriales, ainsi que celle de l'action publique, de la manière la plus juste possible. Aussi, avons-nous fait le choix d'une triple entrée méthodologique dont le croisement permettait de rechercher l'analyse la plus pertinente possible :

- Observer les dynamiques territoriales par les données statistiques ;
- Connaître l'action publique grâce aux entretiens avec des acteurs locaux ;
- Croiser ces deux entrées grâce à l'analyse documentaire, constituée des stratégies publiques exprimées et d'expertises produites sur le territoire.

(La méthodologie est détaillée dans le chapitre suivant).

Nous nous proposons de tenter de répondre à ces questionnements en nous appuyant sur les trois axes proposés pour le modèle : la première partie sera dédiée à la prise en compte des différents enjeux du territoire et leur complexité, par l'action publique territoriale : elle consistera à analyser dans un premier temps la formulation de stratégies publiques sur l'ensemble des enjeux territoriaux mais indépendamment des véritables marges d'action des acteurs et organisations et de la compatibilité théorique des enjeux entre eux. Une seconde partie de la réflexion sera dédiée aux modes d'organisation et de fonctionnement sectoriels dominants qui gênent la conduite de projets transversaux et territoriaux de qualité.

La seconde partie portera sur la façon dont l'action publique territoriale prend en compte l'emboîtement et / ou la concurrence des différentes échelles territoriales : elle pourrait être résumée à une interrogation sur le positionnement de l'acteur public dans trois configurations spatiales, celle des poupées gigogne, celle de l'enchevêtrement et celle des fractales (P. VELTZ). Cette partie sera structurée autour de deux idées clefs :

- la difficulté des acteurs locaux à se projeter dans des dynamiques et des stratégies globales ;
- le bouillonnement stratégique des territoires et le manque d'articulation entre eux.

Enfin la dernière partie portera sur la gestion des temporalités par les acteurs. Celle-ci sera à son tour divisée en deux sous-parties, la première visant à montrer que les temporalités des différents acteurs ont tendance à se superposer plus qu'à s'articuler entre elles, et qu'elles tiennent assez faiblement compte des temporalités d'évolution d'un territoire. La seconde sous-partie portera sur l'analyse des temporalités telles qu'elles se jouent à l'échelle plus fine des zones d'activités économiques.

II METHODOLOGIE

L'objectif premier de ce travail a été d'expérimenter un modèle de compréhension de l'action publique territoriale qui puisse devenir ou servir de base à la création d'outils d'aide à la décision permettant la mise en œuvre d'une action publique territoriale plus efficiente, c'est-à-dire efficace et dont la relation fins / moyens mis en œuvre n'était pas disproportionnée. Il est apparu assez rapidement, au vu de mon expérience professionnelle que les facteurs influençant l'opportunité, l'efficacité et l'efficience de l'action publique territoriale étaient multiples et provenaient de champs de la recherche différents : ces facteurs peuvent être d'origine interne à l'organisation qui conduit l'action publique (organisation, processus de prise de décision, processus de conduite de l'action…) ou externes, dans la relation inter-organisationnelle ou dans les dynamiques territoriales (pouvant être abordées à la fois par l'histoire la géographie, les sciences politiques…). Chargée de mission prospective et territoires au sein du Conseil général de Vaucluse, la plupart de mes missions relèvent de la coordination : il m'incombe de rendre lisible auprès du Président du Conseil général et de l'ensemble des élus une action complexe et multisectorielle. Je suis en effet en charge du suivi de la mise en œuvre des Contrats de projets régionaux et inter-régionaux en Vaucluse dans lesquels le Conseil général peut être financièrement impliqué (Contrats de Projets Etat-Région Provence-Alpes-Côte d'Azur, Contrat de Projet Interrégional Etat – Région « Plan Rhône », Convention Interrégionale du Massif des Alpes –CIMA-), ainsi que de l'élaboration et du suivi de la mise en œuvre de l'Agenda 21 du Département et enfin du suivi et de l'accompagnement des politiques territoriales de la moitié sud du Vaucluse. Ces missions ont fait ressortir la difficulté à mener la transversalité, non seulement à l'intérieur de la structure à laquelle j'appartiens mais également au sein d'autres structures partenaires : on notera par exemple les différences de fonctionnement au départ de la mise en œuvre du CPER 2007-2013 entre les différentes instances thématiques qui géraient le CPER PACA 2007-2013 (environnement, agriculture, économie, politiques territoriales…). Mon expérience professionnelle précédente portait sur l'aménagement de zones d'activités économiques sous maîtrise d'ouvrage départementale du Conseil général des Ardennes. Ce poste au contraire a mis l'accent sur le développement économique territorial comme champ disputé d'intervention entre les collectivités territoriales. Il apparaissait plutôt dans ce cas que les relations ou l'absence de relations entre les organisations et l'inadaptation de l'action publique aux dynamiques territoriales constituaient des facteurs de perte d'efficience sur un territoire économiquement très fragile où chaque organisation s'efforce pourtant d'intervenir au mieux de ses capacités. Dans un cas, ce sont plutôt les facteurs d'ordre interne qui ressortaient, dans l'autre les facteurs d'origine territoriale. Il convenait donc de proposer un modèle en capacité de rendre visible l'ensemble de ces facteurs. Mon expérience professionnelle m'a amenée à m'interroger en filigrane de ce travail sur le rôle plus particulier des Départements en matière d'action publique territoriale : ils ont constitué le premier point d'accroche de cette démarche de recherche qui s'était traduite dans un mémoire de master portant sur l'action du Conseil général des Ardennes en matière de développement économique, la pertinence et les limites de cette intervention. Mon expérience professionnelle a été à l'origine d'un questionnement qui m'a paru présenté une utilité sociale. Elle m'a également permise de bénéficier d'une forme de « complicité organisationnelle implicite» dans le cadre des entretiens conduits dans le Rhône et les Ardennes.

Elle a toutefois présenté également des contraintes et des limites dans le cadre de mon travail de recherche :

Ma posture de doctorante ne peut jamais être complètement dissociée de mes obligations de « discrétion professionnelle », en tant que fonctionnaire. Juridiquement d'abord, mon statut de

fonctionnaire m'oblige à intervenir tout en respectant le cadre déontologique fixé par la loi du 13 juillet 1983[28]. Son article 26 prévoit que : « les fonctionnaires sont tenus au secret professionnel dans le cadre des règles instituées par le code pénal. Les fonctionnaires doivent faire preuve de discrétion professionnelle pour tous les faits, informations ou documents dont ils ont connaissance dans l'exercice de leurs fonctions. En dehors des cas expressément prévus par la réglementation en vigueur, notamment en matière de liberté d'accès aux documents administratifs, les fonctionnaires ne peuvent être déliés de cette obligation de discrétion professionnelle que par décision expresse de l'autorité dont ils dépendent ».

L'article 25 de cette loi définit par ailleurs la règle de non cumul des activités, se fondant sur deux idées maîtresses :

- la fonction publique offrant la garantie de l'emploi, la loi a été conçue avec l'idée que le fonctionnaire resterait toute sa carrière dans la fonction publique,
- le non cumul des activités doit protéger l'intérêt général, servi par la fonction publique, d'un mélange des intérêts publics et privés (profit individuel).

Deux instances permettent cela : une commission de déontologie (sur le plan statutaire) et le délit de prise illégal d'intérêt (art. 432-13 du Code pénal), sur le plan judiciaire.

La loi du 2 février 2007 sur la modernisation de la fonction publique a modifié les conditions d'échanges entre la fonction publique et le secteur privé en assouplissant le passage de l'un à l'autre dans les deux sens, en renforçant la commission déontologique et en sécurisant le parcours du fonctionnaire[29]. Ces dispositions traduisent une volonté de préservation de l'intérêt général mais expliquent aussi l'effet de dissuasion sur les fonctionnaires de la critique de la fonction publique malgré quelques récents assouplissements. Des cas très médiatiques viennent renforcer cette analyse : le cas du gendarme et chercheur au CNRS, Hugues Matelly qui avait été radié par décret présidentiel du 12 mars 2010 pour « manquement grave à son obligation de réserve » (réintégré le 12 janvier 2011) pour avoir critiqué le rapprochement police – gendarmerie dans un article publié le 30 décembre 2008. Le cas de Zoé Shepard (fonctionnaire de la Région Aquitaine) qui a publié un ouvrage satirique intitulé *Absolument débordée ou le paradoxe du fonctionnaire* ou encore les cas de Yannick Blanc et Jean-François Percept cités par Anicet le Pors (Ministre de la Fonction Publique territoriale entre 1981 et 1984) dans un article intitulé « Obligation de réserve : les fonctionnaires, citoyens de plein droit »[30]. Anicet Le Pors rappelle dans cet article que le devoir de réserve n'a pas été inscrit, délibérément, dans la loi du 13 juillet 1983 au profit des obligations de secret et de discrétion professionnels. Il précise que « les fonctionnaires sont tenus au secret professionnel, soit que les faits qu'ils apprennent dans l'exercice de leurs fonctions leur aient été confiés par des particuliers, soit que leur connaissance provienne de l'exercice d'activités auxquelles la loi, dans un intérêt général et d'ordre public, a imprimé le caractère confidentiel et secret ». Pour ce qui concerne la discrétion professionnelle, l'auteur de l'article précise que « les fonctionnaires doivent faire preuve de discrétion professionnelle pour tout ce dont ils ont connaissance dans l'exercice ou à

[28] Loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, in http://www.legifrance.gouv.fr/jopdf/common/jo_pdf.jsp?numJO=0&dateJO=19830714&numTexte=&pageDebut=02174&pageFin=.

[29] RENEE C, « Le fonctionnaire, la déontologie et la loi de modernisation de la fonction publique », in *Carrières publiques* n° 64, mai-juin 2007, p. 8 à 10, téléchargé sur Carrières publiques.com (13.02.11).

[30] LE PORS A, « Obligation de réserve : les fonctionnaires, citoyens de plein droit », in *Le Monde*, 1er février 2008, téléchargé sur http://anicetlepors.blog.lemonde.fr/2008/01/31/obligation-de-reserve-les-fonctionnaires-citoyens-de-plein-droit-le-monde-31-janvier-2008/.

l'occasion de l'exercice de leurs fonctions ». Il analyse comme suit les cas de Yannick Blanc et Jean-François Percept :

- le premier avait informé son supérieur hiérarchique de ses déclarations,
- le second n'a pas fait de déclaration relative à ses missions.

En conséquence, indépendamment de son avis sur le fond des déclarations, ce qui prime pour A. LE PORS est l'article 6 de la loi du 13 juillet 1983 qui exprime que « la liberté d'opinion est garantie aux fonctionnaires ». Il précise en conclusion que l'obligation de réserve « est une construction jurisprudentielle extrêmement complexe qui fait dépendre la nature et l'étendue de l'obligation de réserve de divers critères dont le plus important est la place du fonctionnaire dans la hiérarchie ». Toutefois malgré cette souplesse voulue par la loi, A. LE PORS s'en remet fortement à la jurisprudence qui crée une insécurité sur les marges de manœuvre réelles des fonctionnaires. Si la déontologie contraint ce que peut dire le fonctionnaire, cela peut potentiellement biaiser voire fausser les analyses que ceux-ci pourraient produire dans la cadre d'un travail de recherche.

Les entretiens conduits en Vaucluse ont subi deux biais potentiels : d'abord 6 mois de retard pris dans le travail, du fait de la demande d'autorisation préalable demandée à ma hiérarchie pour rencontrer des acteurs de territoire comme les élus ou les techniciens d'autres structures, parfois situées dans l'opposition. Par ailleurs, le contenu des entretiens a pu être influencé par ma posture professionnelle, certaines personnes rencontrées, restant sur la réserve (deux personnes : un élu et un responsable d'entreprise ont refusé de me rencontrer) et d'autres ont pu tenir des propos plus « lissés » du fait de mon emploi au Conseil général de Vaucluse. Enfin, la troisième fragilité de ma posture vient du fait qu'elle ressemblait à une posture de « recherche-intervention » sans en présenter toutes les caractéristiques. La grille d'analyse définissant les principales caractéristiques de la recherche-intervention a été établie à partir de l'article de S. JÖNSSON & K. LUKKA intitulé « Doing interventionist research in management accounting » (2005) [31]. Ces caractéristiques se partagent en trois champs :

- les objectifs du chercheur
- le positionnement du chercheur,
- et les méthodes du chercheur en matière de recherche-intervention.

Le détail est joint en annexe 1 de la thèse. Il fait en synthèse ressortir que :

- les objectifs de mon travail de recherche sont conformes à ceux que pourrait se fixer la recherche-intervention (le glissement d'une perspective intérieure à une perspective extérieure, les solutions proposées peuvent être appliquées dans la réalité, l'interrogation sur le caractère approprié des finalités et l'efficience des moyens),
- le positionnement du chercheur n'est en revanche pas complètement conforme à celui d'un « chercheur interventionniste » du fait de l'absence de commande d'une ou de plusieurs organisations hôtes. Toutefois ma posture de fonctionnaire territorial m'a permis de comprendre les enjeux soulevés par les personnes rencontrées comme une « insider »,
- En ce qui concerne mes méthodes de recherche, elles correspondent pour partie à celles de la recherche intervention (double appui sur une analyse de cas et leur extrapolation dans un grille de compréhension théorique, croisement et vérifications précise des données, conduite d'entretiens…). La principale divergence est liée à l'absence d'une organisation hôte ayant formulé une commande, aussi le processus de la recherche n'a pas été véritablement partagé de manière continue avec les membres de celle-ci.

[31] JÖNSSON S & LUKKA K, Scandinavian Management, GRI-rapport 2005:6 « Doing interventionist research in management accounting », in http://gupea.ub.gu.se/bitstream/2077/2987/1/2005-6_for_web.pdf.

Toutefois, si mon vécu professionnel a été à l'origine d'hypothèses de travail, il n'a pas suffi, bien sûr, à conduire un travail de thèse. Il s'agissait d'abord de construire une grille de lecture fondée théoriquement, puis de la tester pour l'analyse des politiques de zones d'activités économiques des Ardennes, du Rhône et du Vaucluse.

1 Contexte théorique dans lequel se positionne la recherche : établir des liens entre différents secteurs de la recherche

La plus-value du présent projet de recherche ne vise pas tant à proposer de nouvelles explications qu'à élaborer une grille de lecture lisible de facteurs explicatifs issus de différents secteurs de la recherche. Cette thèse vise donc à tisser des liens entre :

…la théorie et la pratique :

La question du manque d'efficacité et d'efficience de l'action publique territoriale ou son inadaptation par rapport à la réalité territoriale ne font plus réellement débat, et la littérature qui cherche à en expliquer les causes est abondante comme en témoignent les travaux préparatoires à la loi du 16 décembre 2010, relative à la réforme territoriale. Celle-ci pointe le gaspillage de fonds publics et l'inefficience de l'action publique française et remet en question la clause de compétence générale qui entraîne une appropriation par tous les échelons territoriaux de tous les champs de compétence indépendamment du principe de subsidiarité. S. HAAS et E. VIGNERON[32] condamnent de leur côté la formulation insuffisante d'objectifs territoriaux qui ne permet pas la mise en place d'un pilotage efficient de l'action publique. Ces hypothèses sont souvent le fait de la sphère opérationnelle de l'action publique territoriale mais ne créent pas de lien avec la recherche sur ce thème. On constate en effet d'une part l'abondance des analyses théoriques portant sur la complexité territoriale (métropolisation, mobilité des territoires, etc…) et d'autre part l'abondance des outils cherchant à répondre à la question « comment conduire une action publique plus performante ? ». Cela se traduit par le développement de guides méthodologiques comme le montre la publication de L. DJEZZAR et C. GATEAU-LEBLANC relative à l'évaluation des politiques publiques, les guides publiés par le CERTU, par ETDE[33], par les collectivités territoriales elles-mêmes (la charte qualité des parcs et quartiers d'activités du Conseil général de Vaucluse cherche à un devenir un outil méthodologique pour les maîtres d'ouvrage de ZAE)… Cette dynamique donne également naissance à des réseaux d'acteurs comme ceux animés par l'ARPE en région Provence-Alpes Côte d'Azur. On peut toutefois regretter que la mobilisation des outils méthodologiques par l'action publique se déconnecte du cadre explicatif préalable qui donne sens à son action : l'une des hypothèses est que cette déconnexion s'explique surtout par des facteurs organisationnels et les modes de fonctionnement des acteurs publics et particulièrement des collectivités territoriales. Cette hypothèse est étayée par l'approche de l'Institut de Socio-économie des Entreprises et des Organisations (ISEOR) qui établit un lien entre les dynamiques internes aux entreprises et structures publiques et les dynamiques existantes entre les entreprises et les différentes composantes territoriales : il propose notamment l'analyse de l'action publique à l'aune de concept des sciences de gestion, proposant ainsi un glissement de concepts organisationnels et de management propres à

[32] HAAS S, VIGNERON E, *Evaluation et territoires*, N°=4, La Documentation Française, DIACT, Juin 2007.
[33] JALLAS M, *Créer, aménager, promouvoir une zone d'activités : guide méthodologique à l'usage des élus et autres acteurs du développement local*, Entreprises, Territoires et Développement, Conseil National des Economies Régionales –CNER-, DATAR, 2001.

la gestion interne des entreprises vers celle des territoires, et de fait vers les modalités de mise en œuvre de l'action publique (exemple des concepts de pilotage, rapports d'autonomie – domination…). A titre d'exemple, on peut citer les travaux de X. PIERRE[34] qui identifie l'absence de pilotage entre les différents acteurs du territoire comme le facteur principal de « l'inefficience » de l'action publique territoriale. Ce passage de l'intra- à l'inter-organisationnel est également conforté par les propositions faites par L. DJEZZAR et Céline GATEAU-LEBLANC qui précisent que l'évaluation des politiques publiques gagnerait à être conduite de manière territoriale et non au sein de chaque structure : « la complexité de l'action publique en raison de l'enchevêtrement des compétences et la multiplication des dispositifs partenariaux imposent désormais une évaluation consolidée au niveau d'un territoire »[35]. L'organisation interne des collectivités et leurs modes de fonctionnement pourraient par ailleurs être à l'origine d'une autre forme de déconnexion entre la formulation de stratégies et leur mise en œuvre sur le territoire. Des travaux de recherche réalisés sur les Schémas de Cohérence Territoriale (SCoT) tendent à étayer cette hypothèse : la thèse de B. LEROUX[36] s'est par exemple intéressée au travail des agents publics et plus particulièrement des responsables de SCoT pour expliquer la constitution des périmètres de SCoT et le produit fini « SCoT », témoignant de l'importance des modes de fonctionnement quotidiens, voire des individualités dans la conduite d'un projet public. L'analyse des organigrammes des collectivités territoriales et la division de l'action en politiques publiques expliquent par ailleurs la difficulté de passer de stratégies qui recherchent et tendent vers la transversalité et la territorialité à une action transversale et territoriale[37].

… les facteurs économiques, sociaux, environnementaux et culturels :

La pensée du complexe est abondante mais les champs d'étude restent assez isolés les uns des autres. Si les travaux portant sur la notion de territoire, de grands territoires et d'inter-territorialité sont nombreux, induisant une réflexion sur la transversalité des enjeux, il manque en revanche des liens entre les différents piliers du développement durable : le pilier social ainsi que la composante culturelle sont notamment sous-représentés dans les analyses. Cela constitue l'une des conclusions du rapport de M. PADEIRO, constituant un état de la recherche portant sur le lien entre localisation des activités économiques et développement durable, produit en février 2010 dans le cadre du PUCA. Il regrette en effet le cloisonnement important des différents aspects du développement durable (social et environnemental) dans les analyses portant sur le lien entre activités économiques. Selon lui, seuls les travaux de LIN et YANG en 2006 tentent une approche transversale des différents aspects (économique, social et environnemental) du développement durable. Par cette analyse, M. PADEIRO suggère que le champ du développement économique, et plus particulièrement de la localisation des activités économiques est propice à cet exercice. Cela est par exemple conforté par le modèle de développement local développé par L. DAVEZIES qui ignore complètement la

[34] PIERRE X, *Pilotage institutionnel des coopérations inter-organisationnelles dans la mise en œuvre de stratégies territoriales – Cas d'acteurs de l'efficacité énergétique et du développement durable*, thèse pour l'obtention du titre de docteur en sciences de gestion, juin 2010, Conservatoire national des arts et métiers (CNAM), Laboratoire d'investigation en prospective stratégie et organisation (LIPSOR).

[35] DJEZZAT L, GATEAU-LEBLANC C, ibid. p.202.

[36] LEROUX B, *La planification spatiale aux prises avec le droit : le travail d'élaboration des schémas de cohérence territoriale*, thèse de doctorat sous la direction de Gilles JEANNOT, Université PARIS-EST Ecole doctorale « Ville, Transports et Territoires », mars 2010.

[37] QUIGNON E, « L'approche territoriale et le développement durable, leviers d'intégration ? Le cas des zones d'activités économiques du Rhône, des Ardennes et du Vaucluse », communication rédigée pour les 3èmes journées d'études de l'école doctorale Sciences « Sociales et Humanités » (ED 481) de l'Université de Pau et des Pays de l'Adour, sur le thème « Intégrer », 6-8 avril 2011.

composante de « soutenabilité » dans son modèle. Cette thématique introduit la nécessité d'un nouveau lien entre l'action publique et les acteurs privés qui sont au centre de l'enjeu économique.

… acteurs publics et acteurs privés :

L'acteur public, particulièrement dans les collectivités territoriales, développe une ou plusieurs politiques publiques dans le champ du développement économique. Pourtant, l'opportunité d'une action publique en matière de développement économique fait débat : C. LEFEVRE affirme que le « conflit entre le monde politique et les milieux des entreprises porte sur le rôle des autorités publiques dans la conduite du développement économique. En effet, alors que le monde politique continue de penser qu'il doit jouer un rôle central et de commande des politiques de développement économique, les organisations de représentation du monde économique estiment que ce rôle est le leur et demande au politique d'être plus modeste et d'agir plutôt comme un accompagnateur et un facilitateur »[38]. A contrario, F. GILLI défend l'idée que « la puissance publique est un acteur majeur de l'économie locale », d'abord parce que « les collectivités locales représentent à elles seules près de 10% du Produit Intérieur Brut »[39]. Le territoire semble être un vecteur de résorption de ces conflits : « les territoires constituent l'un des vecteurs pour contrer la crise de confiance que traversent la société et l'économie française. […]Avant même de définir un projet de développement économique, l'important est de mobiliser le territoire dans toutes ses dimensions »[40]. L'acteur public est alors un acteur parmi d'autres qui peut contribuer au développement économique avec ses propres outils, sans se substituer à la décision privée des acteurs économiques. Cette dichotomie entre la définition publique des cadres d'actions et leur mise en œuvre privée est notamment développée, dans le champ de la densification urbaine par A. TOUATI[41].

Ceux que l'on qualifie d'acteurs économiques, associés à l'idée d'acteurs issus du secteur privé, couvrent en réalité une grande diversité d'acteurs, évolutive dans le temps comme en témoigne la position du secteur industriel : les économies de l'Europe de l'ouest ou des Etats-Unis sont qualifiées de « post-industrielle », reléguant ainsi l'industrie à un domaine économique réservé aux pays en voie de développement. Aujourd'hui le rôle fondamental de l'industrie pour l'économie est remis en avant. L'ancrage local de l'économie productive est nécessaire à la production de richesse, le développement des services est par ailleurs souvent corrélé à cette production de biens. L'opposition entre des « cultures publique et privée » est par ailleurs le fait de la conjoncture économique : on attend plus de l'action publique en période de difficultés économiques. Si l'affirmation de l'impuissance de l'acteur public à influencer les localisations d'entreprises est récurrente, l'action publique est fortement attendue dans cette période de crise financière notamment pour « donner du crédit » au système bancaire. L'efficacité de cette intervention, qui viserait à redonner confiance, doit cependant être nuancée car l'acteur public représente moins aujourd'hui la stabilité et la garantie compte tenu de ses modes de financement qui prennent racine dans ces mêmes marchés

[38] LEFEVRE C, « Gouvernance francilienne dans le domaine économique », in *Les Cahiers, Gouvernance(s) et ingénieries métropolitaines*, N°160- octobre 2011, Institut d'Aménagement et d'Urbanisme d'Île-de-France, p.19-21.

[39] GILLI F, Economiste et géographe, chercheur à Sciences Po Paris, directeur associé de l'agence Campana-Eleb – Sablic, « Peut-on gouverner l'économie du territoire ? », in *Document introductif aux 32èmes rencontres des agences nationales d'urbanisme, « Territoires et projets, les outils de la gouvernance »,* 18-20 octobre 2011.

[40] GILLI F, ibid. p.16.

[41] TOUATI A, CETE Ile de France - LATTS (Ecole des Ponts Paris Tech), « La mise en œuvre de la ville compacte au niveau local : entre politique publique et densification effective par les acteurs privés », communication rédigée pour les 1ères Rencontres Interdisciplinaires de l'Aménagement Durable –RIDAD-, 23 mars 2011.

instables (exemple de Dexia pour les collectivités locales). Ce dernier point montre que la frontière entre les acteurs publics et les acteurs privés n'est pas si imperméable que cela : la décentralisation visant à une plus forte responsabilité des élus locaux face à la dépense publique, ainsi que la culture de plus en plus prégnante de l'évaluation (imposée notamment par une politique nationale de réduction des coûts de fonctionnement de l'action publique) tendent à introduire les concepts de rendement, de performance, d'efficacité et d'efficience dans l'action publique qui témoignent d'une intégration de plus en plus forte des concepts issus du monde de l'entreprise dans l'action publique. M. PADEIRO, en affirmant que le développement durable est une mission de service public, qui maintient l'action publique dans sa sphère propre, avec des objectifs de protection de l'intérêt général d'équité sociale et d'équilibre territorial qui ne relèvent pas de l'entreprise, tend à renforcer la dichotomie public / privé. Il ignore de ce fait tout un pan de la recherche qui place les origines du développement durable dans les démarches qualité nées dans les entreprises et l'intérêt actuel des entreprises pour les démarches de Responsabilité Sociétale et le développement de l'Economie Sociale et Solidaire.

…les échelles territoriales :

Le présent travail de recherche prétend enfin établir des liens entre les différentes échelles territoriales. P. VELTZ utilise l'image de la « fractale » pour décrire la double dynamique de l'uniformisation et du renforcement des inégalités à toutes les échelles territoriales. Mais, comme le souligne M. PADEIRO, ce schéma global est assez peu utilisé dans le champ de la localisation des activités économiques qui donne plutôt lieu à des monographies spatiales plutôt qu'à des analyses réellement territoriales. S. EDELBLUTTE, en produisant une analyse sur les paysages et les territoires de l'industrie en Europe, souligne quant à lui l'importance de réfléchir sur l'emboîtement des échelles spatiales : il présente les travaux de B. MERENNE-SCHOUMAKER qui s'intéresse à l'échelle des zones industrielles mais souligne la rareté de cette approche dans la littérature actuelle. Selon lui, l'étude des grandes échelles géographiques, permet de montrer que « les problématiques sont totalement différentes de celles qui sont le plus souvent exposées, ou théorisées dans beaucoup d'ouvrages d'économie »[42]. Ce propos doit être nuancé. On peut en effet citer à titre d'exemple les travaux de recherche de la conférence Permanente de Développement Territorial (Liège) dont les principaux axes de recherche sont l'accessibilité des ZAE, l'utilisation des sols dans les ZAE et la mixité des fonctions en développant un zonage environnemental dans les ZAE. De même, on peut citer les travaux de F. MILLION relatifs aux zones d'activités des périphéries bordelaises ou lyonnaises[43]. La réflexion conduite dans le cadre de ce projet de recherche porte sur le processus itératif qui doit exister entre les différentes échelles géographiques (méso : villes / agglomérations et macro : nationales / européennes, internationales).

En prétendant à cette somme de liens, la présente thèse se veut être la proposition d'une grille de lecture des facteurs de la complexité de l'action publique territoriale, permettant de prendre en

[42] EDELBLUTTE S, *Paysages et territoires de l'industrie en Europe – Héritages et renouveaux*, Ed. Ellipses, coll. Carrefours, 2010, 257 p., p.13

[43] MILLION F, Doctorant au Laboratoire Economie et Transport, « L'impact des zones d'activités sur la localisation des entreprises en milieu urbain : le cas de la périphérie lyonnaise », XLème colloque de l'Association de Science Régionale de Langue Française, Convergence et disparités régionales au sein de l'espace européen – les politiques régionales à l'épreuve des fait, 1, 2, 3 septembre 2004, Bruxelles et François MILLION, « Localisation intra-urbains des entreprises et attractivité des zones d'activités économiques : le cas de Bordeaux », XXXIXème Colloque de l'ASRDLF, Concentration et ségrégation, dynamiques et inscriptions territoriales, Lyon, 1,2 et 3 septembre 2004.

compte le plus grand nombre possible de facteurs. Pour autant, l'approche s'efforcera d'être humble et de laisser une part au mystère comme le suggère E. MORIN : « La vraie rationalité est ouverte et dialogue avec un réel qui lui résiste. Elle opère une navette incessante entre la logique et l'empirique ; elle est le fruit du débat argumenté des idées, et non la propriété d'un système d'idées. La raison qui ignore les êtres, la subjectivité, l'affectivité, la vie, est irrationnelle. Il faut faire la part du mythe, de l'affect, de l'amour, du repentir, qui doivent être considérés rationnellement. La vraie rationalité connaît les limites de la logique, du déterminisme, du mécanisme ; elle sait que l'esprit humain ne saurait être omniscient, que la réalité comporte du mystère »[44].

2 Créer une grille de lecture théorique pour rendre lisible un nombre maximal de facteurs influençant la qualité de l'action publique territoriale autour de la notion « d'intégration »

Le modèle à réaliser devait permettre de visualiser et penser un ensemble complexe de facteurs en une grille de lecture commune. La première notion qui vient à l'esprit est celle de schéma global / grille de lecture « globale». Le terme « global » fait écho au « penser global, agir local », et de fait à la notion de développement durable. Le développement durable est une entrée intéressante en ce qui concerne les modes de prises de décision de « l'action publique territoriale » puisqu'il suppose de prendre en compte l'ensemble des enjeux et des impacts d'une problématique pour garantir la durabilité des choix publics, comme l'illustre le schéma ci-dessous :

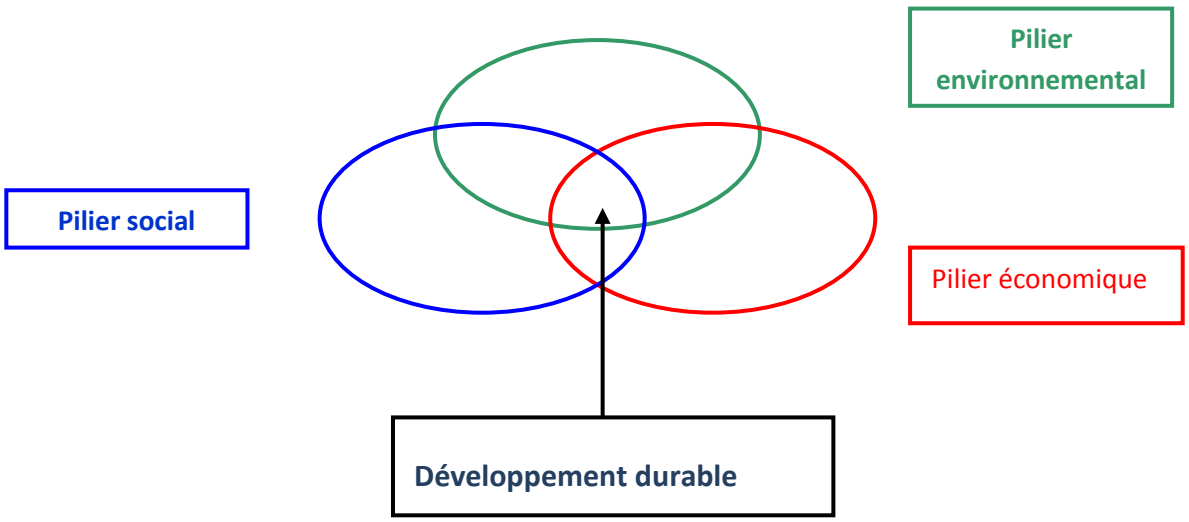


Fig.0.15 : Les trois piliers du développement durable.

[44] MORIN E, en collaboration avec KERN A-B, *Terre-Patrie*, Ed. Seuil, p.188-192, 1993, cité par ROMAN J, in *Chronique des idées contemporaines*, Ed. BREAL, juin 1997, p.112-113.

L'approche complémentaire des enjeux est également vraie au sein même de chaque cercle : en matière économique, L. DAVEZIES[45] propose d'aborder à la fois les enjeux de compétitivité et d'attractivité d'un territoire. Notons que L. DAVEZIES n'intègre pas dans son modèle de développement l'enjeu de « sustainability » dont nous essaierons de prouver qu'il marque pourtant de manière de plus en plus prégnante l'action territoriale publique ou privée et influe sur les enjeux de compétitivité et d'attractivité.

Le terme « global » a été retenu dans un premier temps, non seulement pour son rapprochement avec « l'agir local », mais également, parce qu'il revêt un double sens intéressant la présente recherche :

- il peut s'entendre au sens géographique par différenciation avec « le local »,
- ainsi qu'au sens de mode de conduite de l'action, prenant en compte toutes les composantes pouvant influer sur l'efficience d'une action sur un territoire donné.

Toutefois le terme « global » est d'une part assez générique et d'autre part trop statique, il lui manque une dimension dynamique que l'on retrouve mieux dans la notion « d'intégration ». « Intégrer » revient d'abord à chercher une façon de penser la réalité complexe. E. MORIN invite à en finir avec la pensée rationalisatrice, au profit d'une pensée du contexte et du complexe : « il y a nécessité d'une pensée qui relie ce qui est disjoint et compartimenté, qui respecte le divers, tout en reconnaissant l'un, qui essaie de discerner les interdépendances »[46]. Cela consiste ensuite à conserver ce mode de représentation dans le passage à l'action. Prenons pour exemple le **Contrat de Projets Interrégional Plan Rhône** : « Le Plan Rhône, projet global de développement durable pour le fleuve et sa vallée, a été approuvé par le Comité Interministériel à l'Aménagement et à la Compétitivité des Territoires (CIACT) du 6 mars 2006 »[47]. Ce contrat interrégional est historiquement lié à la prise en compte politique de la problématique inondation du Rhône. Il couvre la période 2007-2013 et aborde d'autres dimensions qui visent à prendre en compte le Rhône dans toute sa complexité territoriale : il s'agit des volets biodiversité et qualité de la ressource, tourisme, patrimoine et culture, énergie et transport fluvial. Notons d'abord qu'un retour aux thématiques a été nécessaire pour la lisibilité du projet d'une part, mais surtout pour des raisons de suivi de la mise en œuvre du contrat d'autre part : une autorité de gestion a été définie pour chacun des volets. Il s'agit de l'Agence de l'Eau Rhône Méditerranée Corse pour les volets environnementaux, tandis que la DIRECCTE Rhône Alpes assure le suivi des volets tourisme et patrimoine-culture, la CNR et VNF assurant respectivement le suivi des volets énergie et transport fluvial. La programmation des dotations financières liées au Plan Rhône est divisée en autant de Comités Techniques Thématiques Intérrégionaux (CTTI). Un secrétariat technique assure la transversalité de la mise en œuvre : il traite notamment des problématiques de communication d'ensemble sur le Plan Rhône, mais n'est pas conçu, comme les autres CTTI, pour procéder à l'instruction de projets, aussi n'existe-t-il pas d'instance du Plan Rhône qui puisse refléter la « territorialité »[48] du fleuve. Cet exemple montre que le territoire et la perspective du développement durable offrent une grille de lecture complexe mais que le mode d'intervention de l'action publique territoriale n'est pas favorable au traitement de

[45] DAVEZIES L, *La République et ses territoires*, Ed. Le Seuil, Coll. La République des Idées, 2008
[46] MORIN E, KERN A-B, *Terre-Patrie*, Ed. Seuil, coll. Points, 1993, pp.188-192.
[47] Extrait du CPIER Plan Rhône, Avant-propos, 6.03.2006, p.3.
[48] VANIER M, (sous la dir.), *Territoires, territorialité, territorialisation controverses et perspectives*, Ed. Presses Universitaires de Rennes, Coll. Espaces et territoires, 2009,pp.228.

cette complexité. Cet exemple confirme par ailleurs, comme l'évoquait E. MORIN, que cette complexité a commencé à être abordée dans le domaine des sciences écologiques et des sciences de la terre. On y mobilise par exemple l'idée de gestion intégrée des milieux, des bassins versants ou des risques, qui paraît intéressante à utiliser dans le cadre de ce questionnement, car elle croise l'idée d'une action conduite sur une réalité spatiale avec la complexité de cette réalité spatiale. L'intégration est une notion proche de celle du développement durable, qui pour certains auteurs se substituent même complètement à elle. Pour B. KALAORA, l'expression de gestion intégrée a été introduite en 1987 par l'OCDE dans le sillage de la problématique du développement durable[49]. O. LOZACHMEUR montre que l'intégration a été mentionnée dès les années 70, notamment lors de la conférence des Nations Unies de Stockholm en 1972[50], en 1975 par le Conseil de l'Europe, ou encore par la Communauté européenne en 1977 dans le deuxième programme d'actions des communautés européennes en matière d'environnement. Selon O. LOZACHMEUR, les principales études internationales s'accordent sur le fait que « la gestion intégrée est un processus qui repose sur l'adoption d'une approche globale et systémique destinée à encadrer les approches sectorielles classiques. Il est également acquis que la Gestion Intégrée des Zones Côtières (GIZC) suppose principalement une intégration spatiale, administrative, environnementale et temporelle et doit permettre d'assurer la compatibilité entre les différentes activités pratiquées ou installées dans les zones côtières »[51].

En s'inspirant de cette définition de l'intégration, il convenait ensuite de définir les éléments à intégrer dans le cas d'étude qui nous occupe, à savoir les zones d'activités économiques, elles-mêmes outils des politiques de développement économique pour l'action publique territoriale. Les terrains d'étude ont joué en la matière un rôle d'inspiration pour définir les éléments à prendre en compte dans cette grille de lecture, et des espaces d'expérimentation de celle-ci.

3 Les axes de la grille de lecture

3.1 La multiplicité des enjeux territoriaux : prédominance et complexité des enjeux économiques et place croissante du « développement durable »

3.1.1 Prédominance et complexité des enjeux économiques

Le propos consiste d'abord à démontrer la pertinence de se centrer sur les enjeux de développement économique aujourd'hui prédominants dans l'action publique nationale et territoriale tout en mettant en avant leur imbrication croissante avec d'autres types d'enjeux territoriaux. Comme l'affirme C. GUY[52], les politiques d'aménagement du territoire ont glissé d'une préoccupation sécuritaire et de défense (construire l'unité du territoire national et sa défense) à des enjeux économiques dominants ce qui signifie qu'ils imprègnent de plus en plus fortement l'action publique. P. SUBRA conforte cette analyse en mettant en lumière plusieurs exemples d'aménagements

[49] KALAORA B, « Global expert, la religion des mots », in *Ethnologie française*, n°XXIX, n°4, 1999, p.517.

[50] Déclaration de Stockholm, principe n°13 : « afin de rationaliser la gestion des ressources et ainsi améliorer l'environnement, les Etats devraient adopter une conception intégrée et coordonnée de leur planification du développement », www.unep.org.

[51] LOZACHMEUR O, (docteur en droit public, faculté de droit de Nantes, chargé d'études INEA), « Le concept de gestion intégrée des zones côtières en droit international communautaire et national », in *Droit maritime français*, mars 2005. L'article s'appuie sur la thèse de A.H Mesnard, novembre 2004.

[52] GUY C, *Aménager les territoires, de la loi au contrat,* Ed. Presses Universitaires de rennes, coll. DIDACT, 2008

économiques dans la typologie des aménagements qu'il propose: l'aménagement convoité et l'aménagement menacé peuvent être très liés à des aménagements économiques. Dans le cas de l'aménagement menacé, la mobilisation citoyenne est dans plusieurs cas celle liée à la lutte contre des fermetures d'usines / d'entreprises. Dans le cas de l'aménagement convoité, P. SUBRA pointe du doigt les méthodes de séduction employées par les territoires pour être plus attractifs que les autres. Il lie donc fortement les enjeux d'attractivité et les conflits issus de l'aménagement convoité. J. BONNET et C. BROGGIO parlent du renforcement de l'importance des facteurs extra-économiques comme facteurs d'implantation d'une entreprise sur un territoire : facteurs immatériels et actifs territoriaux tels que cadre et qualité de vie (pollutions, risques, nuisances, aménités…), équipements et services présents sur le territoire. Ils lient ainsi fortement les enjeux de compétitivité qui se traduiraient plutôt par des facteurs de réduction de coûts présents dans de nombreuses théories «économiques » (réduction des coûts de transports et des coûts de la main d'œuvre) aux enjeux d'attractivité qui constituent l'ensemble des facteurs extra-capitalistiques et souvent territoriaux pouvant améliorer la performance et la rentabilité de l'entreprise. Il en résulte que du point de vue de l'action publique, l'attractivité est souvent liée à l'image du territoire et donc au marketing territorial, ce que l'on retient du territoire, ce qui le distingue des autres territoires. L'attractivité est donc également liée à la spécificité territoriale. Les enjeux de compétitivité et d'attractivité sont donc étroitement imbriqués. L'approche complémentaire des enjeux de compétitivité et d'attractivité présentée par L. DAVEZIES prône une approche plus globale de l'économie territoriale incluant l'économie productive et d'autres secteurs économiques comme l'économie résidentielle et le tourisme. La grille de lecture proposée est rappelée en synthèse ci-dessous :

Modèles d'analyse théorique	**Nouvelle Economie Géographique (NEG)**	**Théorie de la Base Economique (TBE)**
Territoire	Support de production	Support de population
Indicateurs	PIB, production de richesse	Indicateur de revenu, d'emploi et dynamisme démographique
Echelle des politiques publiques	Politiques publiques nationales	Politiques publiques locales
	Compétitivité : croissance	Attractivité : développement
Exemple de politique publique	Pôles de compétitivité, infrastructures	Valorisation du cadre de vie, qualité des équipements et des services, structuration de l'offre touristique…

Fig.0.16 : Rappel des NEG et TBE.

La brique de base de l'analyse est l'économie productive. Elle définit le niveau de compétitivité d'un territoire et se mesure par la croissance. Celle-ci est notamment définie par des indicateurs de production de richesse comme le PIB. L'attractivité est de son côté la capacité à attirer les revenus produits par cette économique productive. Ces revenus sont d'une part les salaires, mais également les retraites ou encore les revenus touristiques. Elle conditionne le développement d'un territoire,

c'est-à-dire le niveau et la qualité de vie de la population qui y est présente. On notera que les acteurs publics usent des termes « développement économique », au sens « Davezien » de « croissance », un indicateur de l'économie productive centré sur l'implantation d'entreprises et sa production de richesse sur un territoire. Dans la délibération relative au « nouvel effort pour le développement économique du Vaucluse » (21 novembre 2008), le Conseil général de Vaucluse exclue en effet les thématiques de l'agriculture, du développement rural et du tourisme du « développement économique ». Les territoires gagnants sont, pour L. DAVEZIES, les territoires qui s'intègrent dans un équilibre interrégional compétitivité / attractivité, à défaut de trouver un équilibre infra-régional compétitivité / attractivité :

Dans l'hypothèse d'un territoire « spécialisé » en attractivité, il s'agira pour celui-ci d'optimiser les jours de présence sur le territoire :

- des touristes,
- des retraités à haut niveau de salaire,
- des populations actives, qui travaillent ou non sur le territoire.

Il s'agit, dans ce cas, de favoriser la consommation, et la création d'une demande locale de services (créatrice d'emplois) et d'équipements. Les territoires où l'enjeu d'attractivité est particulièrement fort se caractérisent par la présence d'activités qui s'implantent pour vendre et pour servir la population.

Dans l'hypothèse d'un territoire spécialisé en compétitivité, il s'agira pour celui-ci de créer les conditions d'implantation d'une économie productive (infrastructures numériques et de transports, foncier économique…) qui conditionne la création de richesses. Celle-ci est le moteur de la redistribution des revenus, revenus socialisés ou revenus privés. Le positionnement d'un territoire au regard de ces enjeux sera défini par :

- la nature et le degré d'articulation entre ces deux types d'enjeux (attractivité et compétitivité)
- son positionnement eu égard aux transferts publics de revenus nationaux,
- sa fiscalité locale, à savoir le pourcentage des dépenses publiques locales alimenté par les impôts locaux.

Cette grille de lecture a toutefois tendance à ignorer l'enjeu d'attractivité dans le sens décrit ci-dessus, à savoir l'image et la « qualité » du territoire pour l'économie productive, les emplois supérieurs métropolitains ou les étudiants. Par ailleurs, il ne positionne pas le secteur économique agricole sur lequel repose deux pôles de compétitivité des territoires étudiés (Pôle Européen d'Innovation pour les Fruits et Légumes en Avignon et le Pôle Industrie et Agro-ressources sur les régions Champagne-Ardenne et Picardie). Viser le développement économique territorial consiste à intervenir prioritairement sur les enjeux d'attractivité et de compétitivité du territoire. On peut considérer que, jusqu'à il y a peu, l'enjeu de compétitivité, centré sur la production de richesses de l'économie productive, était dominant dans l'action publique. Au début des années 80, la territorialisation de l'action publique économique a fait émerger plus fortement l'enjeu d'attractivité, qui restait toutefois un facteur de compétitivité. On peut distinguer, depuis la fin de la seconde Guerre Mondiale**, trois phases pour caractériser l'action publique en matière de compétitivité**. Entre 1945 et 1975, l'action publique est essentiellement le fait de l'Etat. Elle consiste surtout en l'accompagnement des délocalisations des entreprises internes à l'hexagone. La période se caractérise par un volontarisme politique fort et centralisé, comme en témoigne la création de la

DATAR en 1963. La politique de « développement économique » des années 60 est marquée par une culture industrielle forte, qui se traduit par la création de pôles industriels importants comme celui de Dunkerque en 1964 ou celui de Fos sur Mer en 1969. P. SUBRA parle pour cette période de « l'ingénieur-roi ». On pourrait en conséquence qualifier l'action publique de cette période de capitalisme d'Etat. A partir de 1975, l'Etat doit faire face à la crise du fordisme qui est en réalité celle des ouvriers spécialisés. La France perd, à compter de cette période, nombre de ses centres de décision. Parallèlement on constate une dilution de la culture industrielle et une prise de conscience écologique qui se traduit notamment par la création du parti des Verts en 1984. Un autre pan culturel du développement économique émerge à cette période, qui est celui des ingénieurs financiers au détriment des ingénieurs de production. Au début des années 80, avec la décentralisation (à partir de 1982), les collectivités territoriales prennent le relais de l'Etat en matière d'action publique. Dans les modes de fonctionnement des entreprises, on constate un développement de l'environnement tertiaire des entreprises, qui accroît le rôle de l'ancrage territorial de celle-ci et fait émerger l'importance de l'efficience territoriale et de la notion d'attractivité d'un territoire. De même on peut constater une porosité de plus en plus grande entre les facteurs économiques et non économiques (ou externalités) de performance pour une entreprise. Citons par exemple l'importance de la créativité d'une personne, de la motivation d'une équipe ou plus globalement de l'image de l'entreprise. Cette évolution n'est pas complètement nouvelle puisqu'elle trouve ses racines dans les démarches de management de qualité des entreprises américaines, comme avaient pu en conduire les entreprises Bell (téléphonie) dès 1924. Nous sommes donc passés d'une action publique très centralisée et fortement centrée sur le secteur industriel et sur l'enjeu de compétitivité à une action publique décentralisée, mettant en avant le rôle des externalités telles que les aménités et les services existants sur un territoire, valorisant l'attractivité de celui-ci. Il en ressort donc que nombre de politiques publiques même si elles ne relèvent pas directement du « développement économique », ont un enjeu de compétitivité et d'attractivité pour le territoire. Les approches évoquées ci-dessus sont complémentaires les unes des autres et permettent de proposer une liste des caractéristiques des enjeux d'attractivité et de compétitivité :

<table>
<tr><th>COMPÉTITIVITÉ</th><th colspan="2">ATTRACTIVITÉ</th></tr>
<tr><td>Implanter sur le territoire les entreprises productives ainsi que les emplois métropolitains supérieurs et les étudiants</td><td colspan="2">Attirer sur le territoire des touristes, des retraités à haut niveau de salaire et des populations actives en résidence pour optimiser les jours de présence.</td></tr>
<tr><td>Favoriser la production de richesses (volume et chiffre d’affaires des entreprises) exportatrices</td><td colspan="2">Favoriser la consommation, et la création d’une demande locale de services (créatrice d’emplois) et d’équipements.</td></tr>
<tr><td>Caractérisée par l’implantation d’activités pour produire :
- industrie
- agriculture
- artisanat
- service aux entreprises : banque, assurance, logistique, autres services externalisés.</td><td colspan="2">Caractérisée par l’implantation d’activités pour vendre et pour servir :
- commerce
- BTP
- artisanat
- Services à la personne</td></tr>
<tr><td>Importance de l’accessibilité : des infrastructures de transports et de Haut / très haut débit pour améliorer la qualité des échanges et les accélérer. Importance des coûts de main d’œuvre</td><td>Importance de facteurs territoriaux comme les réseaux d’entreprises préexistants sur le territoire, présence et qualification de la main d’œuvre, préexistence de lieux et de dispositifs de formation, qualité paysagère, offre en logements équipements et services pour les salariés…</td><td>Importance des aménités (équipements et services), du cadre de vie (absence de pollution / nuisances, qualité du paysage…)</td></tr>
</table>

Fig.0.17 : Distinction entre compétitivité et attractivité.

L'hypothèse défendue ici est que la prédominance des enjeux économiques sur un territoire ne permet pas de s'affranchir d'un enjeu de « développement durable » de plus en plus prégnant dans l'action publique. La « durabilité » ne se veut pas être un enjeu supplémentaire qui entraînerait une « coloration durable » de l'action publique mais une remise en question du modèle de développement pour la nécessaire « durabilité » des actions conduites en vue d'améliorer la compétitivité et l'attractivité d'un territoire. La « durabilité » constituerait donc une sorte de troisième voie, proposant non seulement une nouvelle façon de répondre aux enjeux de compétitivité et d'attractivité mais en plus une façon intégrée de prendre en compte ces enjeux. Le concept de « durabilité » apparaît donc comme une clé d'entrée théorique intéressante.

3.1.2 La place croissante du « développement durable »

La première crise pétrolière de 1973 a mis en avant à la fois la forte dépendance de l'économie mondiale aux énergies fossiles et le caractère limité et épuisable de celles-ci. Cette crise intervient par ailleurs dans une période de prise de conscience de la limite et de la fragilité environnementale : dans les années 70 émergent en effet des mouvements écologiques structurés comme le parti des verts en France, crée en 1974. A la fin des années 80, le rapport Brundtland (1987) fait émerger le concept de « développement durable ». En 1992, la conférence de Rio précise la définition du développement durable en adoptant la déclaration de Rio (en 27 principes) et met en place l'outil « Agenda 21 ». Celui-ci peut être approprié par les acteurs publics à toutes les échelles de territoire et consiste en l'identification des items sur lesquels doit porter l'action en matière de « développement durable ». Cette prise de conscience internationale se caractérise par une évolution du concept de « développement durable » depuis la conférence de Stockholm en 1972, en passant par le rapport Brundtland en 1987, les sommets de la terre de Rio en 1992, et de Johannesburg en 2002.

- <u>Le « développement durable » de plus en plus humain</u>

D'abord, la composante humaine y est de plus en plus affirmée. L'entrée de la déclaration de la conférence de Stockholm et du rapport Brundtland est très environnementale. Bien que l'environnement soit employé dans ces textes dans une acception large de cadre de vie des êtres humains, la pauvreté et l'exclusion sociale sont décrits comme des facteurs de dégradation de l'environnement, la finalité reste donc bien environnementale. Des approches comme celles de R. GOODLAND ou M. COOPER musclent considérablement le volet social et humain du concept de développement durable, l'épanouissement de l'individu et la solidarité sociale deviennent des finalités en propre du développement durable. La charte de l'environnement française adoptée en 2004 et intégrée à la Constitution française en 2005 traduit bien une relation itérative entre l'humain et l'environnement : d'après son article 1, « chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé », et d'après son article 2, « toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement ».

On peut toutefois se demander si la prégnance de plus en plus forte de la composante humaine (durabilité humaine et sociale[53]) dans le concept de « développement durable » n'est pas faite dans

[53] Référence à la distinction fait par Robert Goodland dans son article Robert GOODLAND, « Sustainability : human, social, economic and environmental », in *Encyclopedia of Global Environmental Change* , Ed. John Wiley and Sons Ltd, 2002, source Internet : http://www.wiley.co.uk/egec/pdf/GA811-W.PDF.

un souci de crédibilisation du concept comme le laisserait penser l'assertion de Gro Harlem Brundtland en introduction de son rapport : « and attempts to defend it (environment) in isolation from human concerns have given the very word « environment » a connotation of naivety in some political circles. » Le concept est donc positionné à la jonction entre une prise de conscience qui consiste à dire que nuire à l'environnement c'est nuire sur le long terme aux conditions de vie de l'humanité, et un anthropo-centrisme imposé par le discours politique non seulement pour rendre crédibles les démarches de protection de l'environnement mais surtout pour justifier que l'action prioritaire soit celle mise en œuvre pour la préservation de l'environnement et non celle de la lutte contre l'exclusion et la pauvreté.

- Le développement durable décliné dans les territoires

En termes d'action publique, G.H. BRUNDTLAND avait proposé une analyse internationale et mondiale de la situation en appelant les acteurs, notamment publics, à la mobilisation. Elle insistait beaucoup sur la dichotomie mondiale entre les pays industrialisés et les pays en voie de développement. Chez eux, l'urgence était encore plus grande car l'intervention publique était selon elle peu structurée et réclamait la création d'Etats providence. La différence d'échelle entre le rapport Brundtland et l'analyse de M. COOPER sur la « soutenabilité sociale » de la ville de Vancouver montre le souci d'analyser le développement durable à une échelle plus resserrée. Depuis 1987, il semblerait que toutes les échelles territoriales s'emparent progressivement du « développement durable ». La déclaration de Rio ainsi que l'Agenda 21 (1992) constituent un jalon historique important pour cela dans l'histoire du « développement durable », puisqu'ils fournissaient à l'action publique locale un outil dédié.

Cette hypothèse est étayée par le constat d'une déclinaison d'outils normatifs en lien avec le « développement durable » à toutes les échelles du territoire en France ; En témoignent l'évolution de la LOADT (Loi d'Orientation sur l'Aménagement et le Développement du Territoire 1995) vers la LOADDT (Loi d'Orientation sur l'Aménagement et le *Développement Durable* du Territoire) en 1999 ou encore la Loi Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU) en 2000 qui crée le *Projet d'Aménagement et de Développement Durable* dans les Plans Locaux d'Urbanisme (PLU). Plus récemment la formulation de « Stratégies Nationales pour le Développement Durable » (SNDD 2003-2008 puis 2010-2013) illustre encore ce propos. Le projet de loi issu du Grenelle de l'environnement ou la « Stratégie Nationale pour la Biodiversité » (SNB) montrent, quant à eux, l'urgence de la question environnementale. Les engagements internationaux sur le « développement durable » ne sont pas seulement transférés aux niveaux nationaux mais grâce à des outils comme les agendas 21 peuvent être appropriés par l'action publique locale. On peut considérer dès lors qu'il s'agit d'un mouvement descendant qui imprègne progressivement l'action publique locale. Cette « imprégnation » de l'action publique suppose d'une part une responsabilisation de l'ensemble des acteurs face au mode de développement et d'autre part la nécessaire adaptabilité du concept de « développement durable » aux spécificités du territoire dans lequel il est mis en œuvre, sur la base de principes communs, illustrant ainsi le « penser global et agir local ». La diversité des situations territoriales et la politisation de l'action publique locale en France devrait donc tendre vers une réappropriation, voire une réinterprétation du concept de « développement durable » selon les territoires. Une première lecture d'Agendas 21 locaux français laisse au contraire penser qu'il existe une grande uniformité des engagements territoriaux. Celle-ci pourrait s'expliquer d'une part par la prédominance d'un mouvement descendant (de l'Etat vers l'individu) pour définir le

« développement durable ». D'autre part, la répartition des compétences institutionnelles organisée par la décentralisation a laissé une grande liberté d'intervention à tous les échelons territoriaux par la clause de compétence générale. Cette légitimité de l'action publique locale sur tous les fronts est renforcée par l'approche intégrée des problématiques qu'exige le concept de « développement durable » : tout le monde intervient sur tous les volets. La politisation entre en jeu par l'affichage que permet de faire l'Agenda 21 auprès de l'électorat : au lieu de comprendre la notion « d'approche intégrée » comme la mise en place d'une gouvernance partagée, appuyée sur la subsidiarité, les savoir-faire et les expertises, elle a constitué un moyen pour une collectivité ou un groupement de collectivités de montrer la cohérence de l'action sur toutes les problématiques territoriales. Il en va ainsi de la forte mobilisation des Départements sur le développement économique du territoire, qui relèverait plutôt de la compétence régionale pour la stratégie et des intercommunalités pour le volet opérationnel. Le Département peut légitimer son intervention économique en parlant d'une action de prévention et d'anticipation, permettant d'alléger le poids des minima sociaux dont il a la charge.

- Un concept qui devient inadapté à l'urgence ?

Enfin l'urgence climatique se fait de plus en plus prégnante malgré une certaine inertie des constats. Globalement, depuis 1987, les indicateurs globaux n'ont pas marqué de ralentissement, et encore moins de régression. Citons notamment l'émission de gaz à effet[54] de serre, le volume de marchandises transporté par la route[55] ou encore le taux estimé de disparition des espèces[56]. Face à cette urgence, le « développement durable » n'est-il pas insuffisant ? Parce qu'il constitue la remise en question d'un mode de développement très consommateur de ressources et à l'origine de fortes inégalités spatiales et sociales, et parce que la première analyse historique et politique qui en a été faite s'appuie sur une analyse internationale distinguant les pays industrialisés et les pays en voie de développement, le concept de « développement durable » pourrait être considéré à la fois comme le pendant et la bonne conscience des incidences néfastes de la mondialisation économique. A ce titre il serait le « contrepoids » ou la « mesure compensatoire » du développement. Des expressions comme « compenser son carbone » ou « quotas d'émission de GES» en sont de bons témoins. Cette logique amènerait à dire que le « développement » ou la « croissance » (et les concepts de compétitivité et d'attractivité qui leur sont associés) ne sont pas compatibles avec la « durabilité ».

A la compétitivité est associée l'idée de développement, de productivité et de rentabilité, une approche quantitative de la richesse économique. L'attractivité possède une dimension plus qualitative qui met les logiques de préservation et de protection (du foncier agricole, des espaces naturels, des paysages, des services et équipements dans les secteurs ruraux…) au service du développement. Dans le concept de « développement durable », cette approche qualitative est renforcée, et la durabilité constitue une fin en soi. Pourtant, si le modèle de développement est remis en question, le concept même de « développement », lui, ne l'est pas. Il doit justement rendre conciliable les logiques de protection, environnementale, des acquis sociaux…, avec le

[54] D'après l'Agence Internationale de l'énergie, Key World statistics 2008, l'émission de CO2 (représentant 70% de l'émission des GES) est passée de 15 640 Mt en 1973 à 28 003 Mt en 2006.

[55] D'après la note de synthèse du SES, élaborée par Alain SAUVANT, "Volume et partage modal du transport de marchandises en France de 1845 à nos jours", n°140, mars-avril 2002, le volume de marchandise transporté a globalement augmenté entre 1830 et 2000, la part modale du transport routier est en augmentation marquée depuis 1920, tandis que la part des transports ferroviaire, fluvial et le cabotage réduit, notamment depuis la crise pétrolière de 1973.

[56] http://www.grida.no/publications/other/geo3/?src=/geo/geo3/french/221.htm, l'indicateur « living planet », élaboré par le PNUE et le CMSC en coopération avec le WWF a tendance à baisser (il estime les tendances d'évolution de la population sauvage d'espèces dans trois habitats : forêts, eaux douces et écosystèmes marins).

« développement ». D'autres concepts sont apparus tels que la « décroissance » ou la « frugalité »[57]. Ils prônent plus qu'une nouvelle forme de développement, un « retour en arrière », essentiellement des modes de consommation. Aussi, si l'on constate une lente immiscion du concept de « développement durable » dans l'action publique, il s'avère de plus en plus controversé et ne semblerait plus assez efficace. Le fait que le « développement durable » soit lui-même remis en question signifierait alors qu'il recherche un compromis entre le « développement » et le respect de l'environnement dans un sens large, et de fait que « développement durable », compétitivité et attractivité sont des concepts compatibles dans la conduite d'une action publique.

Cette approche « historique » ne donnerait pas une définition équilibrée du développement durable si elle n'abordait pas l'héritage « privé » des démarches qualité issues des entreprises. La recherche et le contrôle de la qualité sont inscrits de longue date dans les processus de production (de biens ou de services) des entreprises. En 1924, Walter A. SHEWHART a inventé une méthode de contrôle de la qualité mobilisant des méthodes statistiques. Cette préoccupation a trouvé un écho et un développement particulier dans les années 50 au Japon, à l'appui des théories développées par SHEWHART, W. EDWARDS DEMING et J. JURAN. Elle prône notamment le décloisonnement des services et l'accent sur l'apprentissage en continu et sera largement développée par Toyota. Dans les années 80, plusieurs états américains ont mis en place des organisations dédiées à la qualité de l'environnement. Sous l'impulsion de démarches juridiques croissantes impliquant l'impact de l'industrie sur la santé et l'environnement, 21 des plus importantes entreprises américaines se sont regroupées dans le cadre du GEMI (*Global Environment Management Initiative)* et ont amorcé une démarche de management environnemental à travers le TQEM (Total Quality Environmental Management). Les entreprises américaines publient leurs rapports annuels relatifs à la qualité globale (intégrant les enjeux environnementaux et sociétaux) depuis la fin des années 90. Si l'intégration des « démarches qualité » est plus tardive en France – années 90- (les certifications ISO pouvant constituer des « usines à gaz » pour les entrepreneurs), elle concerne aussi les entreprises françaises.

[57] James Lovelock.

En synthèse, on pourra qualifier comme suit le développement durable :

FINALITÉS DU DÉVELOPPEMENT DURABLE	COMPOSANTES DE LA FINALITÉ
LUTTE CONTRE LE CHANGEMENT CLIMATIQUE	Limiter l'émission de gaz à effet de serre
	Maîtriser la consommation énergétique
	Développer le recours aux énergies renouvelables
	Lutter contre la déforestation
PRÉSERVATION DE LA BIODIVERSITÉ, DES MILIEUX ET DES RESSOURCES	
COHÉSION SOCIALE ET SOLIDARITÉ ENTRE LES GÉNÉRATIONS « Relation, réseaux et normes qui facilitent les actions collectives mises en œuvre pour améliorer la qualité de vie et assurer que ces améliorations soient durables »[58]	Une participation de la communauté et une société civile forte
	Des règles, des lois et une information partagées en commun
	Des droits égaux
	Des interactions (culturelles et religieuses) fortes au sein et entre les communautés
ÉPANOUISSEMENT DE TOUS LES ÊTRES HUMAINS	La connaissance l'éducation et la formation (à tous les âges de la vie)
	La santé (maternité, petite enfance, nutrition…)[59]
	Le droit au logement décent
DYNAMIQUES DE DÉVELOPPEMENT SUIVANT DES MODES DE PRODUCTION ET DE CONSOMMATION RESPONSABLES	Faiblement consommateur de ressources
	Protégeant les milieux récepteurs (usage de pesticides et faiblement émetteur de GES)
	Favorisant le développement et le bien-être des populations productrices

Fig.0.18 : Composantes du développement durable.

Le « développement durable » est donc une notion intéressante à mobiliser dans le cadre de ce travail de recherche à double titre :

- il pose la question de la compatibilité entre la nécessité de protéger l'environnement et d'économiser les ressources au sens large et de répondre aux enjeux d'attractivité et de compétitivité en produisant plus de richesses fondées sur la production et la consommation ?
- le « développement durable » est une notion complexe qui nourrit la démarche de réflexion engagée visant à proposer une grille de lecture de l'intégration en matière de développement économique. De plus, il se définit par des modes opératoires qui peuvent

[58] Traduction française de City of Vancouver. May 10, 2005. *Policy Report. Social Development* , cité dans Merill Cooper, *Social sustainability in Vancouver,* Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques(RCRPP), septembre 2006.http://www.cprn.org/documents/45488_fr.pdf.

[59] GOODLAND R, op.cit.

utilement nourrir la réflexion sur les modalités de la prise de décision et de la conduite de l'action publique territoriale.

3.1.3 Élaboration d'une matrice, socle méthodologique

Ce questionnement nécessitait de tenter le croisement de ces enjeux pour évaluer leur compatibilité théorique. En s'appuyant sur les définitions ci-dessus, un tableau à double entrée a été réalisé : la première entrée (11 lignes) est constituée des composantes de l'attractivité et de la compétitivité et la seconde entrée (15 colonnes) est constituée par les composantes du « développement durable », donnant naissance à une matrice de 165 cases. Cette grille a été élaborée pour le développement économique au sens large puis détaillée dans le champ des zones d'activités économiques.

Pour croiser chacune des composantes de l'attractivité et de la compétitivité avec celles de la durabilité, une couleur a été donnée à chaque case en fonction de la nomenclature suivante :

	Incompatibilité forte entre l'enjeu "économique" et l'enjeu de durabilité
	Menaces pour l'enjeu de "durabilité"
	Croisement des thématiques peu opportuns / pertinents
	Compatibilité possible sous conditions
	Compatibilité forte entre l'enjeu "économique" et l'enjeu de durabilité

Compte tenu de la taille finale de la matrice, sont présentés successivement ci-dessous l'ensemble du tableau, afin d'en révéler l'allure générale (qui met en avant le pavage de couleurs et les possibilités d'analyse globale qu'elle offre), puis un extrait qui permet de visualiser des exemples d'argumentation pour quelques cases.

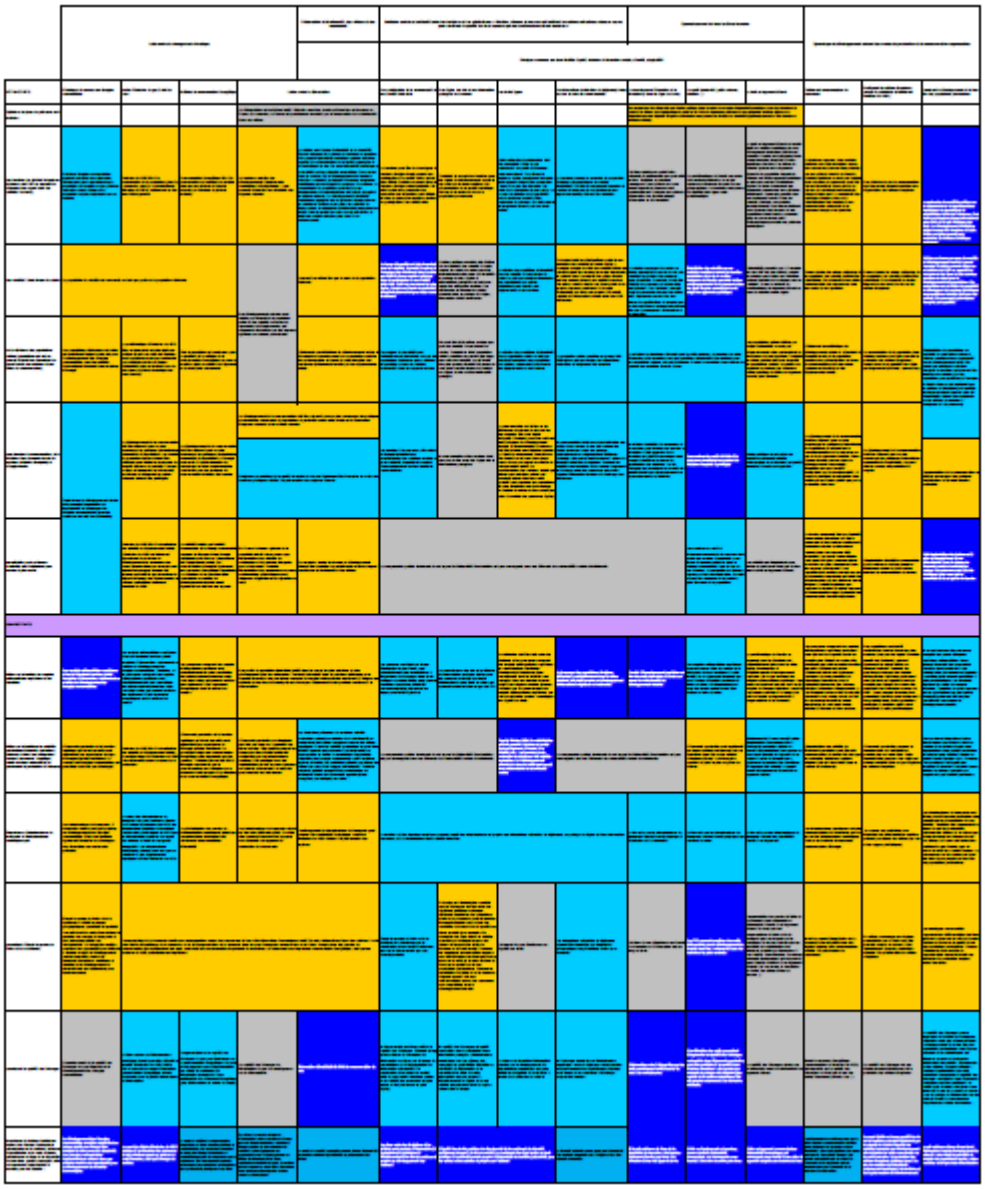


Fig.0.19 : Matrice de croisement des enjeux de compétitivité, attractivité et de durabilité – pavage complet.

Cette vision globale permet une première analyse générale : on n'observe pas d'incompatibilité absolue entre les enjeux d'attractivité, de compétitivité et de durabilité (qui devraient être en rouge). Cela s'explique notamment par le fait que dans le développement durable, on retrouve la notion de développement qui est également l'un des objectifs des enjeux d'attractivité et de compétitivité. La même analyse avec les notions de décroissance ou de frugalité aurait sans doute donné un résultat très différent. Ensuite, on observe que dans 16 % des cas, les croisements n'ont pas semblé opportuns ou pertinents (cases grises), supposant que dans une vision systémique l'action sur l'un des leviers n'aurait pas entraîné de conséquence sur l'autre. Citons en exemple le croisement de « règles, lois et information partagées en commun » avec la volonté d'attirer des touristes de catégories socio-professionnelles aisées sur le territoire. Cette analyse est plutôt vraie en France, notons toutefois que le développement d'une économie touristique visant les CSP les plus aisées dans des pays en voie de développement, est peu favorable à la cohésion sociale, rendant plus

criantes et visibles les inégalités entre les touristes et la majorité de la population locale. Les cases orange, représentant les enjeux présentant une menace pour l'enjeu de durabilité sont toutefois nombreuses (40 % des cas) : cela suppose que le choix d'intervenir sur l'une des composantes concernée nécessiterait une compensation ou une action par anticipation sur son impact négatif sur la durabilité. Retenons en guise d'exemple, le croisement entre l'enjeu de maîtrise de la consommation énergétique et celui visant à « favoriser la consommation, et la création d'une demande locale de services (créatrice d'emplois) et d'équipements » : accroître la demande et de fait la consommation n'est pas propice à la maîtrise de la consommation énergétique et d'une manière générale à l'économie des ressources. Pour limiter les effets négatifs de cette action, on pourrait chercher à satisfaire le besoin par l'offre d'un service, exigeant une énergie humaine, plutôt que par celle d'un bien exigeant davantage de ressources pour être produit. La distinction entre les cases orange et les cases bleu clair (qui représentent 30 % des cas) est parfois discutable : dans le premier cas, les actions en matière de compétitivité et d'attractivité constituent une menace pour la durabilité, dans le second, la compatibilité entre les enjeux est établie mais sous réserve que quelques conditions soient respectées. Prenons l'exemple de l'enjeu du « droit au logement décent » avec celui de « l'importance d'infrastructures de transports et d'infrastructures numériques » : l'infrastructure de transports pourra faciliter l'accès physique au logement, mais l'enjeu sera différent selon qu'il s'agisse d'une infrastructure routière qui supposera que la personne ait suffisamment de moyens pour habiter dans ce logement et pour assumer le coût des trajets domicile-travail ainsi induits. En revanche lorsqu'il s'agit d'infrastructures de transports collectifs, le coût de transports est moindre pour la personne, l'infrastructure contribuant ainsi réellement à l'accessibilité au logement. Enfin, dans seulement 14 % des cas, on suppose une compatibilité forte entre les enjeux de compétitivité et d'attractivité avec celui de durabilité (bleu foncé). On retrouve les exemples les plus intéressants dans la dernière ligne du tableau qui croise « l'importance de facteurs territoriaux comme les réseaux d'entreprises préexistants sur le territoire, présence et qualification de la main d'œuvre, préexistence de lieux et de dispositifs de formation, qualité paysagère, offre en logements équipements et services pour les salariés… » avec les composantes de la durabilité : sur la ligne, on décompte 10 cases bleu foncé sur 15, les 5 restantes étant bleu clair. La volonté de protection des milieux récepteurs (usage de pesticides et faiblement émetteur de GES) est par exemple parfaitement compatible avec l'enjeu économique car le souci d'offrir une bonne qualité de vie sur le territoire se traduit également par la volonté de réduire l'impact des activités humaines sur l'environnement afin de limiter les effets consécutifs sur la santé humaine. La protection des milieux récepteurs participe donc à la fois du maintien de l'attractivité (notamment touristique) du territoire et de la préservation de l'environnement. Notons toutefois que si la coloration générale de cette ligne plaide en faveur d'une convergence forte entre les facteurs d'attractivité territoriaux et parfois extra-économiques et les enjeux du développement durable, il ne faut pas occulter le fait que cette convergence repose sur une lecture économique des atouts d'un territoire. La préservation des milieux, de la biodiversité et de la ressource en général ne repose que sur le fait qu'ils sont aussi des atouts pour l'attractivité économique du territoire.

Les quelques exemples mentionnés ci-dessus permettent également de constater que cette matrice permet à la fois une analyse globale et une analyse plus détaillée, par ligne ou par colonne par exemple.

	Dynamique de développement suivant des modes de production et de consommation responsables		
	Faiblement consommateur de ressources	Protégeant les milieux récepteurs (usage de pesticides et faiblement émetteur de GES)	Favorisant le développement et le bien-être des populations productrices
ATTRACTIVITE			
Optimiser les jours de présence sur le territoire des touristes (en général le tourisme s'adresse aux CSP en capacité de dépenser leur argent dans des activités "de luxe"),	Le tourisme suppose, dans certains territoires une consommation accrue des ressources (comme l'eau potable) sur une période donnée de l'année. Certains territoires ne sont pas équipés pour cet afflux de personnes pour des raisons financières d'une part et de raisons de surdimensionnement du réseau d'autre part. La modularité des systèmes s'impose donc et la sensibilisation des touristes à une consommation raisonnée de la ressource lorsque c'est possible.	Ces périodes de pic de consommation des ressources peuvent entraîner une dégradation des milieux récepteurs	La main-mise de sociétés privées sur les infrastructures et superstructures touristiques ne garantit pas la redistribution locale des richesses. Ceci s'avère vrai tant au niveau international entre PVD et PI qu'à l'intérieur des Etats. Le développement d'initiatives locales comme les chambres et table d'hôtes oui gîtes garantit une production de richesse bénéfique localement.

Fig.0 .20 : Extrait du tableau de croisement des enjeux d'attractivité, de compétitivité et de durabilité.

Bien qu'argumenté, le contenu de la matrice est toutefois discutable, elle constitue donc avant tout un outil d'aide à la décision qui permet de se questionner sur la compatibilité et l'impact d'une action visant un enjeu principal (ex : l'attractivité ou la compétitivité du territoire) sur d'autres enjeux (la durabilité). Elle a été plus précisément mobilisée pour analyser le croisement des enjeux en matière de zone d'activités économiques (cf. annexe 2). Dans le cadre du travail de recherche présenté ici, ce tableau a facilité la définition de la méthode de recherche : les profils d'acteurs qui devaient faire l'objet d'entretiens sur le territoire ont été définis en fonction de leur lien avec les différentes composantes identifiées ci-dessus. Des profils similaires ont ainsi pu être retenus entre les trois territoires d'étude. La trame d'entretien a pour partie été guidée par les croisements théoriques identifiés dans la matrice. Elle a également donné le cadre de l'analyse documentaire décrite ci-après. Elle a ensuite constitué le socle de l'interrogation de la première partie de la thèse qui porte justement sur la façon dont l'action publique appréhende et traite la complexité des enjeux.

3.2 La diversité des échelles territoriales à prendre en compte

M-C JAILLET[60] rappelle que l'étymologie du terme « territoire » renvoie à une « étendue sur laquelle vit un groupe humain »[61] pour en souligner le sens politique historique : employé à partir du XVIIème siècle, le terme sert en effet à désigner une collectivité et « spécialement une collectivité relevant d'une juridiction de l'autorité d'un état »[62]. Cette composante politique du « territoire » s'est pérennisée, dans un contexte renouvelé en France depuis le XVIIème siècle et explique que l'une des entrées privilégiées du présent travail de recherche soit l'acteur public, et plus précisément les collectivités territoriales, même si «le territoire acteur, ce n'est évidemment pas les collectivités

[60] JAILLET M-C, « Contre le territoire, la bonne distance », *in Territoires, territorialité, territorialisation, controverses et perspectives*, VANIER M (sous la dir.), Presses Universitaires de Rennes, p.115-121, 2009
[61] REY A (sous la dir.), *Dictionnaire historique de la langue française*, SNL Le Robert, 1998.
[62] JAILLET M-C, ibid. p.115.

locales»[63]. R. EPSTEIN[64] présente de manière assez synthétique le contenu de ce renouvellement, en trois points :

- en France, « la capacité de commandement du gouvernement et de l'appareil administratif est sans conteste plus limité aujourd'hui qu'il y a trente ans »[65], au profit des territoires locaux induisant des analyses horizontales abondantes dans la recherche des années 90 ;
- mais un renforcement actuel de l'Etat central sous l'effet de « réformes combinées »[66] ;
- assorti d'un « net mouvement de retrait de l'Etat déconcentré ».

La composante politique des territoires locaux peut être entendue en deux sens non exclusifs l'un de l'autre : le terme politique est adapté du fait de l'élection des personnes qui président politiquement les collectivités locales tels que les Maires (et bientôt conseillers communautaires), conseillers généraux et conseillers régionaux (bientôt conseillers territoriaux) qui mettent en place des systèmes politiciens locaux. Les systèmes d'acteurs plus globalement induits par ces territoires locaux déterminent des situations de géopolitique locale dont P. SUBRA précise la teneur en matière d'aménagement du territoire en distinguant l'aménagement convoité, l'aménagement menacé et l'aménagement rejeté. Il est par ailleurs adapté à la politique au sens antique d'organisation de la cité, car, comme le souligne B. PECQUEUR les territoires sont « des entités socio-économiques construites, ils engendrent des processus de création de ressources en vue de résoudre des problèmes productifs inédits »[67]. A eux deux, P. SUBRA et B. PECQUEUR abordent donc la double nature du territoire, à la fois réalité spatiale et système d'acteurs.

Ce dernier introduit plus précisément le rôle des acteurs socio-économiques et des dynamiques d'allocation des ressources (et donc économiques) dans la définition du « territoire». C. BROGGIO précise le lien entre dynamiques économiques et fonctionnement politique en faisant l'hypothèse d'une « concordance, dans des espaces donnés entre des faits d'ordre économique, politique et social »[68]. Elle associe en effet la « Première Révolution Industrielle et le perfectionnement de l'organisation du territoire national », puis l'affermissement de la gouvernance démocratique à l'amélioration du lien entre la gouvernance politique et la gouvernance économique, puis entre la gouvernance politique et l'expression de la demande sociale de consommation. Son hypothèse aboutit à une troisième phase, actuelle, de développement qui se caractérise par une extrême décentralisation des centres d'impulsion et d'initiatives induit par « une économie de la connaissance et de l'innovation qui pilote la phase actuelle du développement »[69]. Cette hypothèse expliquerait le glissement d'enjeux de défense militaire prédominants en matière d'aménagement du territoire à

---

[63] CALAME P, « Le territoire acteur pivot du XXIème siècle », in *Impertinences 2009*, Ed. La documentation française, coll. Le cercle des entrepreneurs du futur p.119-128

[64] EPSTEIN R, «Après la territorialisation : le gouvernement à distance », *in Territoires, territorialité, territorialisation, controverses et perspectives*, Martin VANIER (sous la dir.), Presses Universitaires de Rennes, p.131 -139, 2009

[65] EPSTEIN R, ibid. p.131

[66] Idem.

[67] PECQUEUR B, 2001, cité par BONNET J, DEJARDIN M, GUESNIER B, session « Dynamiques entrepreneuriales et renouvellement des systèmes productifs », *Territoires et action publique territoriale : nouvelle ressources pour le développement régional* XLVème collque de l'ASRDLF, Centre de recherche sur le développement territorial Université du Québec à Rimouski UQAR, 25-27 août 2008, source : http://asrdlf2008.uqar.qc.ca/Papiers%20en%20ligne/BONNET%20J.,%20DEJARDIN%20M.%20et%20GUESNIER%20B._texte%20ASRDLF%202008.pdf, p.2.

[68] BONNET J, BROGGIO C, *Entreprises et territoires*, chapitre 3 « développement et territoires », Ed. Ellipses, coll.Carrefours, 2009, p.67-78.

[69] BONNET J, BROGGIO C, ibid. p.70.

des enjeux économiques prédominants, identifié par C. GUY[70]. Elle précise que l'aménagement du territoire consiste aujourd'hui à jouer un rôle d'équilibre entre les territoires face au constat des inégalités territoriales, renforcées par la notion de pôles de compétitivité qui confère à certaines métropoles ou grands territoires des fonctions locomotives, tandis que d'autres territoires peinent à devenir compétitifs dans un système économique mondialisé. On peut considérer que, jusqu'à il y a peu, l'enjeu de compétitivité, centré sur la production de richesses de l'économie productive, était dominant dans l'action publique. Au début des années 80, la territorialisation de l'action publique économique a fait émerger plus fortement l'enjeu d'attractivité, qui restait toutefois un facteur de compétitivité. On peut distinguer, depuis la fin de la seconde Guerre Mondiale, trois phases pour caractériser l'action publique en matière de compétitivité.
C. GUY approfondit l'analyse en présentant une recherche de corrélation entre la réalité spatiale et statistique des territoires et les territoires de pouvoirs. Elle montre ainsi que l'organisation institutionnelle française, en réforme depuis les débuts de la décentralisation (1982-83)[71], cherche une pertinence entre des « bassins de vie » qui symbolisent le « territoire vécu », et des périmètres administratifs. Dans le cadre de la réforme de l'intercommunalité en préparation, l'Association des Maires de Vaucluse a notamment fait conduire par l'Agence d'Urbanisme de l'Aire avignonnaise une étude sur les notions de « territoires vécus » et de « bassins de vie » du Vaucluse.

Mais il n'est plus à prouver que le territoire pertinent, unique, n'existe pas. D'abord compte tenu de la mobilité forte qui caractérise les modes de fonctionnement territoriaux : P. ESTEBE[72] montre en effet que les périmètres institutionnels constituent des facteurs fixes qui doivent gérer des facteurs mobiles (déplacements domicile-travail, parcours résidentiel, déplacements liés aux parcours de la vie comme le passage de la période active à la retraite, les mutations des fonctionnaires…). E.THIMONNIER-ROUZET[73], montre quant à lui à la fois le rôle important de l'entreprise dans la structuration de la métropole lyonnaise, mais aussi la nécessité d'adapter le territoire à la thématique à expertiser, témoignant ainsi de la grande variabilité des périmètres territoriaux. Enfin, le territoire s'exonère d'autant plus des périmètres administratifs que les enjeux d'attractivité et de compétitivité se poseraient à l'échelle de « grands territoires » que M. VANIER présente comme « une conjonction de coordination : non comme un espace concret qui serait plus grand que les autres, d'une échelle supérieure ; mais comme une forme de gouvernance de la complexité et des échelles multiples, une famille de territoires qui décide de ses coordonner au nom d'un référentiel commun (un projet, les citoyens, un idéal, la République…)»[74].

Cette synthèse théorique de la notion de « territoire » a permis de formuler les trois axes de questionnement qui sont développés dans la seconde partie de la thèse :

---

[70] GUY C, *Aménager les territoires, de la loi au contrat,* Ed. Presses Universitaires de rennes, coll. DIDACT, 2008.
[71] OFFNER J-M, « Les territoires de l'action publique locale. Fausses pertinences et jeux d'écarts », février 2006, source : http://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00084369/
[72] ESTEBE P, *Gouverner la ville mobile*, Ed. PUF, coll. La Ville en débat, 2008.
[73] THIMONNIER-ROUZET E, L'efficacité du découpage territorial : contribution méthodique pour déterminer des territoires d'expertise adaptés à la Métropole lyonnaise, sous la direction de Jacques BONNET, Lyon 3, UMR 5 600, CRGA, soutenue le 9 novembre 2009.
[74] QUINCEROT R (synthèse par), Table ronde « Vers des grands territoires liquides ? », in *Urbanisme*, Hors-série n°35, « L'appel du large De la ville aux grands territoires », actes de la XXIXème rencontre nationale des agences d'urbanisme, Le Havre 22-24 octobre 2008, p.11 à 13.

a. Les effets de l'accumulation des échelons administratifs en France

Depuis l'intérieur d'une collectivité, on se rend rapidement compte que seule, cette collectivité ne peut pas développer une action efficace, le premier sous-questionnement qui est apparu dans le questionnement général sur les échelles territoriales est celui du « millefeuille administratif français » : qui fait quoi et particulièrement en matière de développement économique ? Est-ce que la répartition du « qui fait quoi » est claire pour tous les acteurs et toutes les organisations ? Tous ces acteurs et organisations ont-ils une vision claire de la gouvernance à mettre en place lorsqu'ils conduisent un projet dans le champ du développement économique ? Peut-on imaginer une rationalisation des interventions des acteurs et des organisations en matière de développement économique?

b. La capacité d'intervention des échelons locaux et régionaux dans les dynamiques globales

Les entretiens ont révélé un second sous-questionnement : l'action publique locale doit constater les effets locaux de dynamiques globales qui dépassent les échelles territoriales. Comment identifier précisément ce qui relève de dynamiques globales et de dynamiques locales ? Quelle est la marge de manœuvre locale et territoriale pour infléchir et renforcer les effets des dynamiques globales ? L'action territoriale peut-elle influencer et intervenir dans les dynamiques globales ? Comment l'action publique territoriale peut-elle traiter des contextes territoriaux plus globaux, dans lesquelles elle est inscrite, et gérer en même temps des contrastes voire des fractures spatiales, infra-territoriales (P. VELTZ)?

c. L'adaptation de l'action de territoires administratifs fixes sur des territoires mobiles et variables

En plus de leur complexité organisationnelle, les échelles de l'intervention publique territoriale sont statiques et sont peu adaptées à la variabilité des territoires. Celle-ci est liée à la mobilité physique des personnes (P. ESTEBE), à la fluctuation des représentations (E. THIMONNER-ROUZET) ainsi qu'aux enjeux pris en compte. Cela induit le questionnement suivant : quels sont les outils publics de l'inter-territorialité (M.VANIER)? Quelle est l'efficacité de la politique de contrats qui s'est généralisée en aménagement du territoire (C. GUY) ?

3.3 Temporalités et conduite de l'action publique

Les réflexions sur l'articulation temps / espaces sont particulièrement abondantes entre la seconde moitié des années 1990 et la première moitié des années 2000. Elles se structurent globalement autour de trois pôles de réflexion :

- les membres du groupe de prospective « temps et territoires » de la DATAR (Francis GODARD, Pierre DOMMERGUES, Jean-Yves BOULIN),
- le rapport sur *les temps de la ville* (2001) réalisé sous la direction du député Maire de Rennes Edmond HERVE. Celui-ci avait été commandé par le Ministre délégué à la Ville C. BARTOLONE et la Secrétaire d'État aux droits des femmes N. PERY à l'issue d'un colloque qu'ils avaient co-organisé en mai 2000 à Poitiers intitulé « temps des femmes, temps des villes »;
- le programme européen EQUAL : le rôle d'impulsion joué par le programme européen EQUAL (appel à projet financé par le Fonds Social Européen – génération 2000-2006) est intéressant pour montrer le lien entre le questionnement originel sur l'inégalité homme / femmes,

notamment pour l'accès à l'emploi, et l'organisation des temps de la ville. On trouve au cœur de cette problématique l'accès aux services de crèche et de garde d'enfants permettant aux femmes d'accéder plus facilement à l'emploi.

En Italie, des expériences en la matière ont été impulsées par l'arrivée de femmes au sein des municipalités : en 1988, des militantes du Parti Communiste ont déposé un projet de loi d'initiative populaire intitulé « les femmes changent les temps : une loi pour humaniser le temps de travail, les horaires dans la ville et le rythme de la vie ». Ce projet n'a pas été adopté mais a inspiré une loi adoptée en 1990 portant sur « le pouvoir de coordonner les horaires des commerces, des services publics, afin d'harmoniser les activités des services et l'ensemble des exigences des usagers » (loi - 142 / 1990, art. 36)[75].

Ce contexte a amené l'Italie à expérimenter la création de « bureau des temps », dont l'idée a été reprise par la DATAR et l'expérience tentée dans une dizaine de villes françaises dont la ville de Rennes. Autour de ces expérimentations se sont développées des espaces de réflexions qui ont pris la forme de « colloques », comme celui de Cérisy-la-Salle en 1996 intitulé « Entreprendre la ville : nouvelles temporalités, nouveaux services »[76], et « universités », comme la « première université européenne des temps de la ville » (organisée dans le cadre du programme Equal) en septembre 2002[77]. La 22e rencontre nationale des Agences d'urbanisme (Nantes – décembre 2001) consacre une partie de ses réflexions à ces « nouveaux modèles temporels, nouveaux rythmes urbains ».

Au vu de ce contexte, quatre points méritent d'être mis en exergue au regard du sujet qui nous intéresse :

Les travaux de recherche se font plus rares sur ce sujet à compter de la seconde moitié des années 2000, certains champs comme celui de la nuit urbaine restant parfois à l'état de friche comme le souligne L. GWAZDZINSKI [78].

L'un des volets de la réflexion porte sur l'articulation temps espace / mobilité : elle constitue notamment l'un des sujets de réflexion de l'université européenne de temps de la ville, et constitue le sujet central du rapport du Conseil National des Transports intitulé *Nouveaux rythmes urbains et organisation des transports*[79]. Cette approche est particulièrement intéressante car elle permet d'établir un lien avec l'approche de Philippe ESTEBE qui définit les territoires par la diversité des mobilités qui s'y déroulent, à différentes échelles, et leur évolution dans le temps. Par ailleurs en mettant en regard l'approche d'Edmond HERVE sur l'évolution des grands temps de la vie[80] avec celle de L. DAVEZIES sur les mobilités interrégionales à l'échelle d'une vie (déplacements touristiques,

---

[75] Cité par JUNTER A « Le temps des villes à Rennes : retour sur une expérience », *Informations sociales* 3/2009 (n° 153), p. 88-96. URL : www.cairn.info/revue-informations-sociales-2009-3-page-88.htm.

[76] Ce colloque a donné lieu à la publication d'actes parus sous la direction d'OBADIA A, *Entreprendre la ville : nouvelles temporalités, nouveaux services*, Éd. L'Aube, 1997.

[77] Comité d'organisation : AUBERT P, BOULIN J-Y, DOMMERGUES P, GWIAZDZINSKI L, HEURGON E.

[78] GWAZDZINSKI L, « La nuit, dernière frontière », in *Nuits et Lumières* n°87, septembre 2000, URL : www.annalesdelarechercheurbaine.fr/article.php3?id_article=194.

[79] BAILLY J-P (PDG de la RATP), rapporteur : HEURGON E– mission prospective de la RATP, *Nouveaux rythmes urbains : quels transports ?* Ed. L'Aube, 2001.

[80] HERVE E parle d'un allongement du temps scolaire, autrefois associé à l'enfance, ainsi que d'un fractionnement et d'une extension du temps de la formation tout au long de la vie. De même son rapport traite de la perte d'uniformité de la vie professionnelle (due au chômage, à la précarité, aux mutations..) ainsi que de l'entrée graduelle dans l'inactivité professionnelle avec un troisième âge qui constitue une opportunité pour le développement d'un marché économique tandis que l'invention d'un quatrième âge (à partir de 75 ans), relèverait plutôt des institutions et services publics.

héliotropisme à l'âge de la retraite…), on observe également une convergence entre l'approche par le temps et l'approche par l'espace. Ces mises en perspectives mettent en lumière l'intérêt de traiter du temps comme d'une composante nécessaire d'une action publique territoriale intégrée.

Elles pointent également l'évolution nécessaire du périmètre de réflexion : l'essentiel des travaux conduits à la fin des années 1990 et au début des années 2000 portaient quasi-exclusivement sur la ville, au motif que 80% de la population s'y concentre, tout comme les enjeux d'accès aux services (rapport sur le temps de la ville d'E. HERVE). Or le croisement avec les approches territoriales amènent à poser la question des temporalités au-delà de l'échelle de la ville, à celle des bassins de vie, bassins d'emploi, des grands territoires et des flux inter-régionaux.

Les auteurs ayant travaillé sur les temporalités établissent fréquemment un lien entre l'évolution des temporalités et l'adaptation induite de l'action publique : les « bureaux du temps » en sont un exemple. L'article de L. GWAZDZINSKI sur la nuit montre comment les conflits de la nuit font appel à une réaction des pouvoirs publics qui se traduit, dans le cas des conflits entre riverains et consommateurs des discothèques et bars par l'émission de nouveaux règlements sur le bruit, la mise en place de brigades spécialisées, la limitation des autorisations d'ouverture tardives des établissements, des campagnes de communication pour respecter le sommeil d'autrui. De même il mentionne comme premier exemple de l'adaptation des services aux nouveaux rythmes urbains l'extension des horaires de transports publics.

La volonté d'élaborer et d'expérimenter un modèle de compréhension autour de la notion « d'intégration » abordant :

- la diversité des enjeux auxquels est exposée l'action publique territoriale, et leur degré de compatibilité,
- l'emboîtement et le fractionnement d'un grand nombre de périmètres territoriaux,
- l'importance de prendre en compte les dynamiques temporelles,

a permis d'aboutir à un modèle en trois axes représenté par le schéma ci-dessous :

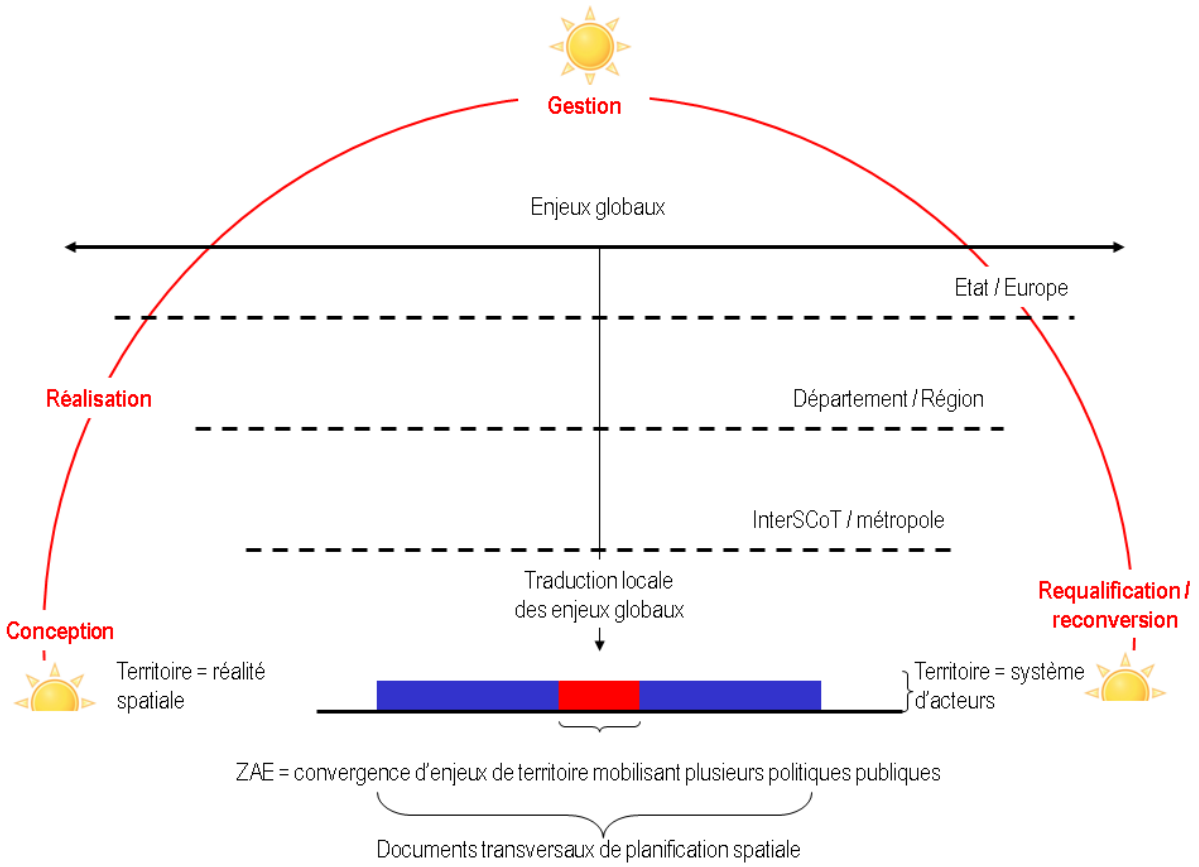


Fig. 0.21 : Grille de lecture d'une action publique territoriale intégrée

Cette grille de lecture a défini le plan de la thèse, chaque axe correspondant à un chapitre.

4 La méthode expérimentée pour évaluer la pertinence de cette grille de lecture

Après avoir présenté les fondements théoriques et défini la méthode ayant permis d'aboutir à la proposition d'une grille de compréhension d'une action publique territoriale intégrée, il convient de préciser la méthode mise en œuvre pour éprouver cette grille de lecture au regard de la réalité de l'action publique territoriale.

Le choix de la méthode devait être le reflet de la complexité du sujet traité, il ne pouvait pas y avoir une entrée unique pour l'analyse. Aussi, trois angles d'attaque, qui paraissaient complémentaires ont été retenus :

- l'analyse statistique des territoires,
- l'analyse documentaire,
- les entretiens de terrain.

4.1 L'analyse statistique sert de jalon de référence

L'analyse statistique doit d'abord servir de jalon de référence pour évaluer , dans chaque territoire, le différentiel entre les résultats des analyses documentaires et entretiens territoriaux qui sont l'expression d'un personne ou d'un groupe de personnes et la « réalité » statistique du territoire, elle doit permettre de mesurer l'intensité du lien entre l'action publique territoriale et la réalité du

territoire à laquelle s'applique cette action publique. Elle a également pour objectif de proposer une lecture comparée des trois territoires d'étude : dans la mesure du possible les mêmes indicateurs sont retenus pour chaque territoire afin qu'un positionnement l'un par rapport à l'autre soit possible.

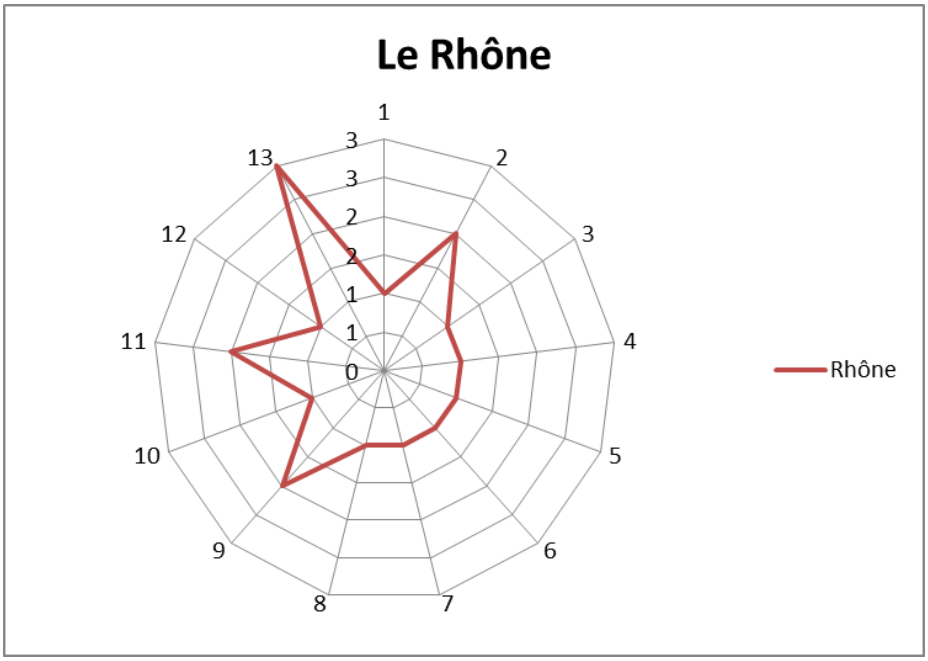
L'approche statistique s'est fondée sur une approche assez classique des diagnostics territoriaux qui visent à dresser un portrait du territoire analysé : plusieurs niveaux de précision de diagnostics ont été établis.

Dans l'introduction, trois grandes familles d'indicateurs ont été retenues pour dresser un portrait synthétique des territoires d'étude :

- Les indicateurs démographiques (évolution démographiques, pyramide des âges…),
- Les indicateurs socio-économiques (démographie des entreprises, emploi / population active, revenu médian, taux de pauvreté…),
- Les indicateurs territoriaux (occupation du sol, organisation administrative du territoire).

Des profils / radars de territoire ont ensuite été définis d'après une batterie de treize indicateurs démographiques et socio-économiques : ces derniers ont permis des présentations synthétiques des territoires d'étude lors des communications et différentes présentations qui ont jalonné le parcours de recherche :

1 - La population en 2006
2 - L'évolution de la population entre 1999 et 2006
3 - La densité de population (habitants / km²)
4 - L'emploi total (salarié et non salarié) au lieu de travail 2006
5 - dont la part d'emploi salarié en pourcentage, en 2006
6 - Revenu net imposable moyen par foyer fiscal en 2006 (€)
7 - Part des foyers fiscaux imposés par rapport à l'ensemble des foyers fiscaux (2006) en pourcentage
8 - Médiane du revenu fiscal des ménages par unité de consommation (2006)
9 - Variation de l'emploi total au lieu de travail : taux annuel moyen entre 1999 et 2006 en pourcentage
10 - Taux de chômage localisé 4ème trimestre 2010
11 - Evolution du taux de chômage localisé entre le 4ème trimestre 2007 et le 4ème trimestre 2010
12 - Taux de pauvreté 2008 en pourcentage
13 - Evolution du taux de pauvreté entre 2006 et 2008.



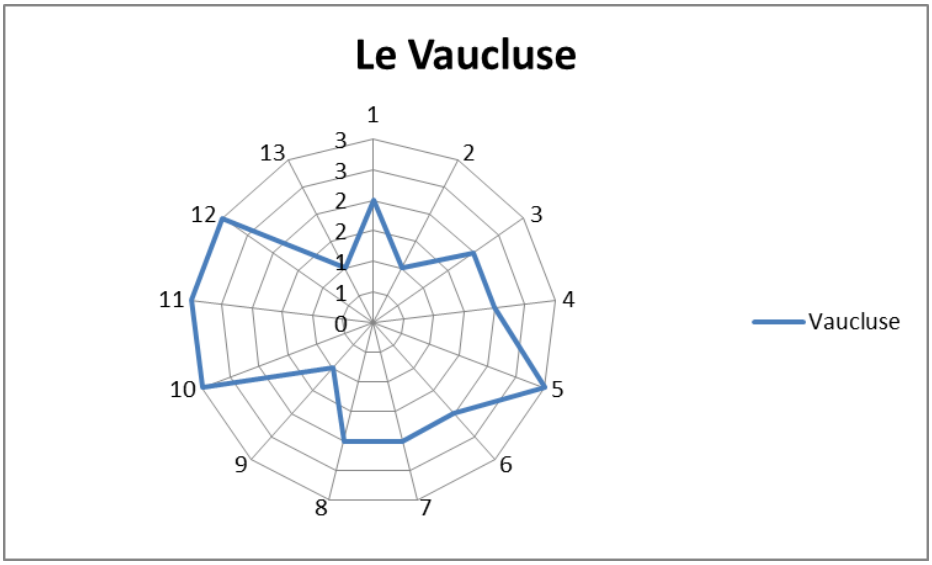
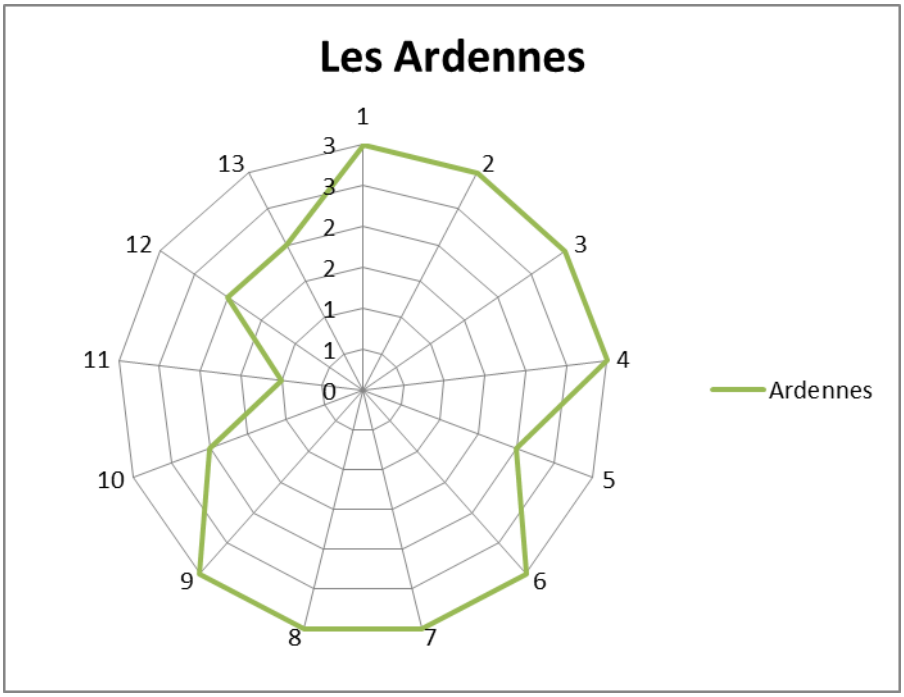


Fig.0.22 : Profils socio-économiques des Ardennes, du Rhône et du Vaucluse.



Notons que cette représentation en radars repose sur une comparaison entre les trois territoires d'étude : pour chaque donnée, un classement de 1 à 3 a été attribué aux départements étudiés : 1 étant affecté à la donnée qui semblait traduire le niveau de vie le plus confortable et 3 à celle qui semblait proposer les conditions les moins confortables. Les notes 1, 2 ou 3 résultent du positionnement de l'indicateur par apport à celui des deux autres territoires. Certes, cette proposition est critiquable en ce qu'elle n'est pas exempte, d'un jugement de valeur, qui permet de définir si le nombre d'habitants qui doit bénéficier de la note 1 est plutôt le plus faible ou le plus important… Elle a toutefois permis d'établir des profils de territoire que l'on retrouve globalement dans toutes les analyses statistiques thématiques et plus précises élaborées au fil du travail :

- Le Rhône est le territoire le plus compétitif semblant offrir les conditions de vie les plus confortables à sa population. Il s'agit également du territoire le plus structuré bénéficiant d'une histoire de la coopération la plus ancienne ;
- Selon les analyses, les départements des Ardennes et du Vaucluse pouvaient apparaître l'un ou l'autre en position intermédiaire ;
- Les Ardennes reviennent toutefois souvent comme le territoire le plus en difficultés (grandes difficultés économiques, faible intégration dans des dynamiques de collaborations institutionnelles ou économiques…).

L'analyse statistique a porté une attention particulière aux données socio-économiques :

- car le sujet central de la thèse porte sur le développement économique,
- car le souci de l'action publique territoriale doit être d'agir au profit de l'intérêt général et du bien-être des populations au sens large.

Aussi, une analyse plus fine a notamment été conduite sur des indicateurs de niveaux de vie des populations, illustrée par le tableau ci-dessous.

ZONE EMPLOI	PART DES DEMANDEURS D'EMPLOI DE LONGUE DUREE	TAUX DE CHÔMAGE LOCALISE		TAUX DE PAUVRETE		
		2010 (4ème trimestre)	2007 (4ème trimestre)	2006	2008	2009
VAUCLUSE		10,93	9,30	18,10	17,60	
ORANGE	34,5	11,1				
AVIGNON	35,2	12,3				
CARPENTRAS	32,2	10,7				
APT	32,8	9,6				
RHÔNE		7,33	6,80	11,90	12,00	
LYON	34,5	8,2				
BEAUJOLAIS VAL DE SAÔNE	31,5	7,7				
BOURG EN BRESSE	32,0	6,1				
ARDENNES		10,25	10,20	17,50	17,40	
REIMS	36,4	8,8				
VALLEE DE LA MEUSE	42,4	11,7				
France METROPOLITAINE	37,4	9,2		13,10	13,00	13,50

Part des demandeurs d'emploi de longue durée : Source : DARES, Pôle emploi, 2010 - Cet indicateur représente la proportion des demandeurs d'emploi inscrits depuis au moins un an dans l'ensemble des demandeurs d'emploi de catégorie ABC inscrits à Pôle emploi, c'est à dire ceux qui recherchent un emploi, y compris ceux ayant eu une activité réduite.

Taux de chômage localisé : INSEE, 2010 4e trimestre - Le taux de chômage est le rapport (en %) entre le nombre de chômeurs et la population active totale au lieu de résidence. Le nombre de chômeurs est estimé à partir de l'enquête Emploi en continu de l'INSEE (chômage au sens du BIT) et ventilé localement selon les séries DEFM de Pôle Emploi. La population active au lieu de résidence est obtenue en additionnant la population active occupée, estimée à partir de l'emploi, avec les chômeurs.

Taux de pauvreté :

INSEE, 2006 - L'indicateur du taux de pauvreté est la proportion d'individus appartenant à des ménages dont le niveau de vie (après transferts, impôts et prestations sociales) par unité de consommation (UC), est inférieur au seuil de 60 % de la médiane du revenu disponible par UC de l'ensemble de la population.

INSEE Revenus Disponibles Localisés (RDL) 2008 : L'INSEE diffuse les revenus disponibles des ménages au niveau national à partir de l'enquête Revenus fiscaux et sociaux (ERFS) et les revenus déclarés des ménages au niveau local à partir de la source Revenus fiscaux localisés des ménages (RFL). Le dispositif RDL permet le calcul des revenus disponibles, au niveau départemental, sur le champ des ménages fiscaux ordinaires. L'INSEE met ainsi à disposition un ensemble d'indicateurs sur les revenus après redistribution largement comparables à ceux publiés au niveau national. L'exploitation RDL 2008 a été réalisée à partir des revenus 2008 déclarés en 2009 et de la taxe d'habitation au 1er janvier 2009. La chaîne RDL traite ainsi les données fiscales concernant plus de 26 millions de ménages ordinaires.

INSEE 2009 : Insee-DGI, enquêtes Revenus fiscaux 1970 à 1990, Insee-DGI, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux rétropolées 1996 à 2004, Insee-DGFiP-Cnaf-Cnav-CCMSA, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux 2005 à 2009.

Fig.0.23 : Profils des niveaux de vie dans les trois territoires d'étude.

Le tableau ci-dessus prend pour exemple le taux de chômage localisé, le taux de pauvreté et la part des demandeurs d'emplois de longue durée dans la population totale des demandeurs d'emplois, et ce, sur trois territoires français différents : les Ardennes, le Vaucluse et le Rhône.
L'analyse de ces données permet d'observer une part de demandeurs d'emplois de longue durée bien supérieure (5%) à la moyenne nationale dans la vallée de la Meuse. En Vaucluse comme dans le département du Rhône, cette part semble globalement inférieure à la moyenne nationale.
L'augmentation du taux de chômage entre 2007 et 2010 a été plus forte dans le Vaucluse (+1,63%) et dans le Rhône (+0,53%) que dans les Ardennes (+ 0,05%). Toutefois le taux de chômage reste beaucoup plus faible dans le Rhône que dans les deux autres territoires, il s'agit d'ailleurs du seul des trois territoires dans lequel le taux de chômage est inférieur (7,33% en 2010) à la moyenne nationale (9,2% en 2010). Notons que le Vaucluse (10,93%) possède un taux de chômage plus important que celui des Ardennes (10,25%).
Enfin, en ce qui concerne le taux de pauvreté, celui-ci est plus important dans le Vaucluse que dans les deux autres départements, bien qu'il ait connu un recul de 0,5% entre 2006 et 2008. Là encore, seul le Rhône propose un taux de pauvreté (12% en 2008) inférieur à la moyenne nationale (13% en 2008). En revanche, il a augmenté de 0,1% dans le Rhône entre 2006 et 2008 alors qu'il a réduit ou stagné dans les deux autres départements (-0,1% dans les Ardennes). Les chiffres disponibles montrent toutefois que le taux de pauvreté a augmenté, au niveau national, entre 2008 et 2009, passant de 13 à 13,5%.
L'hypothèse des trois profils proposée ci-dessus semble conforter par cette analyse :
1 – Le Rhône comme territoire offrant les conditions de vie (financières) les meilleures : un taux de chômage relativement faible et le taux de pauvreté le plus faible des trois départements ;
2 – Une position similaire des départements de Vaucluse et des Ardennes avec un taux de chômage et de pauvreté du Vaucluse supérieurs à ceux des Ardennes. Toutefois la part importante des demandeurs d'emploi de longue durée dans la vallée de la Meuse amène à approfondir l'analyse.
Le diagnostic réalisé par le laboratoire ŒIL a également inspiré le projet de recherche afin de retenir des indicateurs parlants et re-mobilisables tout au long du travail sur les enjeux d'attractivité et de compétitivité. En ce qui concerne le développement durable, le travail s'est appuyé sur l'observatoire des territoires de la DATAR qui propose une batterie d'indicateurs dits de développement durable, abondants aux échelles régionales et départementales, plus ponctuelles aux échelles infra-départementales (bassins d'emplois, établissements publics de coopération intercommunale –EPCI- et communes).

4.2 L'analyse documentaire permet particulièrement d'appréhender la question des échelles territoriales

L'analyse documentaire, seconde entrée retenue pour l'analyse territoriale, devait plus précisément permettre d'identifier le degré d'articulation entre les échelles territoriales sur les terrains d'observation et nourrir ainsi plus particulièrement la seconde partie de la thèse. Ont ainsi été retenus :

Les documents d'échelle régionale :

- Les schémas régionaux (SRDE, SRADT…) lorsqu'ils existaient,
- Les Contrats de Projets Etat-Région 2007-2013.

Les documents d'échelle départementale :

- Les conventions d'application départementale des CPER,
- Les schémas stratégiques départementaux.

Les documents intercommunaux :

- Les Schémas de Cohérence Territoriale et InterSCoT des trois principales agglomérations des territoires étudiés,
- Les projets d'agglomération.

Par ailleurs des documents internes aux acteurs publics ont été plus particulièrement étudiés, à savoir, les budgets et les organigrammes.

Selon les territoires, d'autres documents ont été étudiés : les études territorialisées, très nombreuses comme les études conduites en Région Provence Alpes Côte d'Azur sur le Val de Durance ou la stratégie foncière de la communauté d'agglomération Cœur d'Ardenne, des Schémas comme le Schéma d'Accueil des Entreprises de la communauté urbaine de Lyon, ou son schéma de développement universitaire ou encore des documents stratégiques de niveaux intermédiaires comme les chartes de développement des Pays (Pays Une Autre Provence en Vaucluse / Drôme), les chartes de Parcs (exemple de celle du Parc Naturel Régional du Luberon)…

Des documents, textes juridiques et rapports portant sur l'échelle nationale ont également été mobilisés afin de définir les obligations et marges de manœuvre de l'action publique territoriale.

4.3 Les entretiens permettent de qualifier l'action publique territoriale

Enfin les entretiens ont été conduits suite à l'identification d'acteurs types, permise par la matrice initiale de croisement des enjeux d'attractivité, de compétitivité et de durabilité : comme indiqué plus haut, la matrice a été testée sur la seule politique des zones d'activités économiques. A chaque croisement pertinent, une fiche acteur a été définie, dont un exemple se trouve en annexe 3 : une liste de onze fiches acteurs a ainsi été définie contenant :

- l'indication du croisement d'enjeux qui a permis d'identifier l'acteur,
- les thèmes à aborder en entretien,
- l'identification du contact.

Cette trame a servi de guide, certains types d'acteurs n'ayant pu être rencontrés ou d'autres, atypiques sur le territoire ont été rencontrés sur un territoire et pas sur les autres. Au total, trente-quatre entretiens ont été conduits, dont la liste est jointe en annexe 4.

Les indications relatives aux thèmes à aborder en entretien a permis de construire un tronc commun de question pour l'ensemble des acteurs en distinguant une trame d'entretiens pour les acteurs publics et une trame d'entretiens pour les entreprises (cf. annexe 5), en neuf ou dix questions. Chaque entretien était conduit en quatre temps :

1. Le parcours personnel et professionnel de la personne rencontrée pour mieux comprendre le point de vue duquel se place celle-ci ;
2. La perception et les représentations du territoire et du rôle que la personne rencontrée a de la structure à laquelle elle appartient dans ce territoire ;
3. La place des zones d'activités économiques dans ce panorama ;

4. Éléments de gouvernance : quelles relations avec quels types d'acteurs ?

Quelques faiblesses doivent être identifiées dans ce travail : bien que la trame d'entretiens identifie une grande diversité de profils d'acteurs, le temps dédié aux entretiens (2009 à 2011) et les contacts établis n'ont pas permis de rencontrer tous les profils identifiés et notamment en matière environnementale. Ponctuellement (3 cas), certaines personnes ont refusé le rendez-vous proposé ne parvenant pas à identifier ce qu'elles pouvaient apporter dans ce travail de recherche ou ne pouvant libérer de disponibilités. On doit enfin noter que les entretiens ont été plus difficiles à mener dans le Vaucluse du fait de ma posture professionnelle dont était informées les personnes rencontrées :

- D'abord parce que cette posture professionnelle m'imposait de demander des autorisations à ma hiérarchie pour échanger avec un panel d'acteurs diversifié et parfois politiques : cette autorisation a été obtenue après un an de demande (octobre 2009 - septembre 2010) ;
- Par ailleurs la posture des personnes interrogées a parfois semblé moins libérée compte tenu des liens que la structure pouvait entretenir avec le Conseil général de Vaucluse.

Au-delà de ces réserves, les entretiens ont nourri l'ensemble du travail de thèse. La modalité de l'entretien a été particulièrement pertinente pour analyser les temporalités qui doivent mettre en dynamique l'ensemble du modèle.

Ce chapitre a permis de mettre en avant :

- la plus-value visée par le présent travail de recherche, à savoir la mise en lien nouvelle de champs de la recherche existants ;
- la relation itérative entre l'expérience de terrain et les fondements théoriques.

Deux temps méthodologiques ont été plus précisément identifiés :

1. Comment a été construit le modèle qui sert de guide à l'ensemble du travail de recherche ?
    a. Autour de la notion « d'intégration » ;
    b. Par la mise en perspective d'approches théoriques relatives d'abord aux enjeux de compétitivité, d'attractivité et de durabilité, puis au territoire, et enfin à la relation espace / temps.
2. Comment a-t-il été mis à l'épreuve par les analyses de terrain ?
    a. Par l'analyse statistique ;
    b. Par l'analyse documentaire ;
    c. Par les entretiens avec des acteurs des trois territoires d'observation.

III CHAPITRE 1 : PRENDRE EN COMPTE LA COMPLEXITE DES ENJEUX DU TERRITOIRE

Le présent chapitre vise à expliciter et éprouver le premier axe, et le socle du modèle, en rouge dans le schéma ci-dessous.

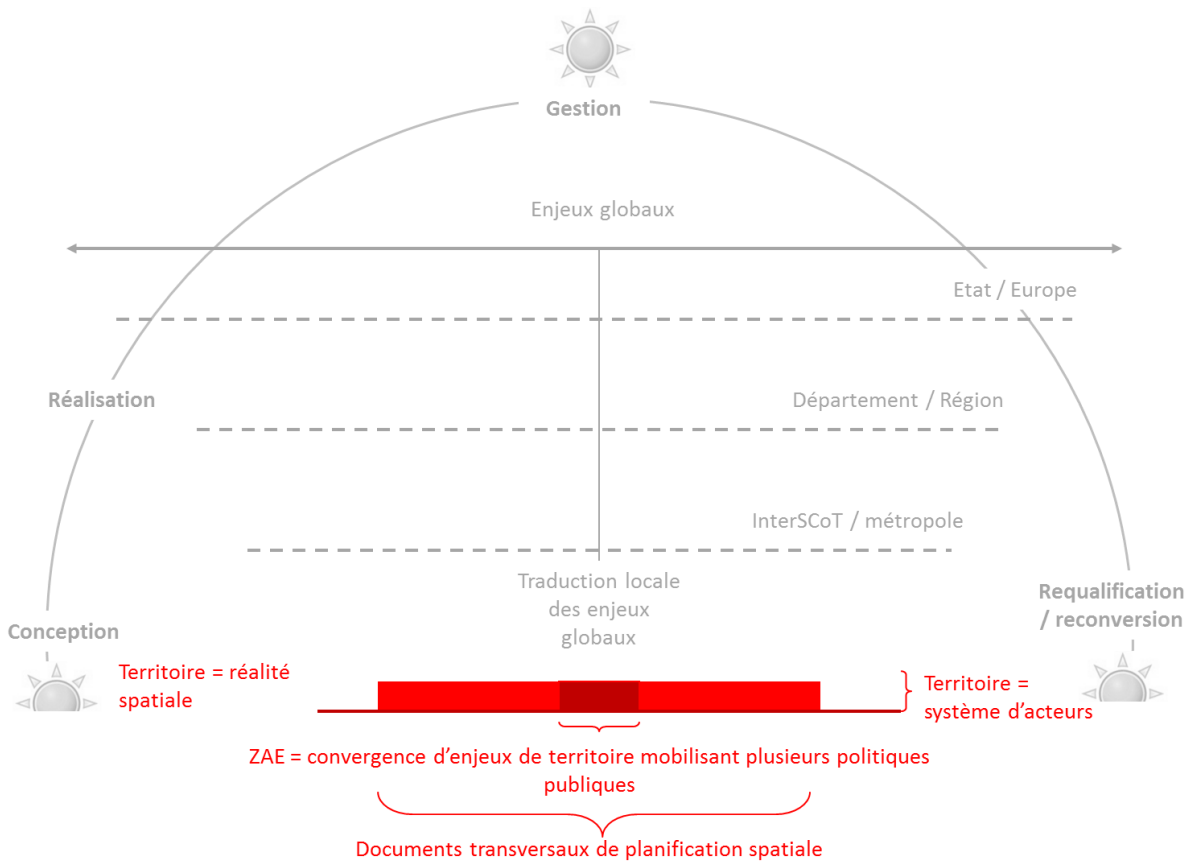


Fig. I.1 : Explicitation de l'axe relatif à la complexité des enjeux dans le schéma de l'intégration

Le chapitre se propose de procéder en trois temps. Dans un premier temps, l'analyse consiste à montrer que la complexité inhérente aux enjeux de territoire constitue une plus- value pour celui-ci. Un second temps de l'analyse est plus précisément dédié à l'échelle plus restreinte des zones d'activités économiques, qui constituent en elle-même un objet spatial et économique complexe. Chacune de ces deux parties essaie de mettre en regard la complexité des enjeux avec les moyens d'action que peuvent mobiliser les acteurs et organisations publics. Enfin, dans un troisième temps, l'impact de l'organisation interne des collectivités sur l'approche transversale de ces problématiques est étudié.

1 Prendre en compte la complexité des enjeux territoriaux pour créer de la valeur et contribuer à l'équilibre territorial

1.1 L'intérêt d'aborder le territoire comme une réalité complexe et plurielle

L'hypothèse principale repose sur la définition du territoire à la fois système d'acteurs et d'organisation, et réalité spatiale. Il s'agit d'affirmer que la création de valeur résulte de l'interaction entre les acteurs et organisations, bénéficiant de leur proximité spatiale et de la valorisation d'actifs localisés.

1.1.1 La valeur issue de l'interaction entre les acteurs et organisations d'un territoire

Plusieurs exemples témoignent du fait que la création de valeur sur un territoire est issue de la relation établie entre les acteurs et les organisations : d'abord parce que la rencontre de métiers et de secteurs différents contribuent à l'innovation et la création de valeur qui lui est corrélée. Ensuite, la relation établie entre les acteurs autour d'un ou plusieurs projets contribue à la construction de l'alignement de l'intérêt des parties et à la réussite du / de ces projets.

1.1.1.1 L'innovation née de l'interaction entre les acteurs et les organisations

Le croisement des disciplines, favorable au développement de l'innovation est une idée notamment défendue par R. SPIZZICHINO : cet urbaniste évoque l'urbanité comme un vecteur d'innovation car elle favorise les contacts entre les personnes et l'inventivité grâce à la mixité des fonctions, l'existence de services et de réseaux, la relation avec le loisir et la culture, la qualité urbaine… Par là-même, il introduit la responsabilité de l'action publique qui consiste à accompagner la création de valeur et créer les conditions favorables à celle-ci. Pour étayer l'intérêt du brassage des acteurs et des disciplines comme facteur d'innovation, deux exemples sont développés ci-après : le livre blanc sur l'innovation en Grande-Bretagne et les politiques de pôles d'excellence en France.

- La plus-value de l'interdisciplinarité à l'échelle nationale, l'exemple de la politique d'innovation de la Grande-Bretagne

Le livre blanc britannique *Innovation Nation* fait état d'une organisation qui mêle des universitaires aux Ministères : la plupart d'entre eux disposent en effet d'un « Chief Scientific Adviser » (conseiller scientifique en chef), issu le plus souvent du milieu universitaire dont le rôle consiste à accompagner l'introduction de l'innovation dans la conduite des politiques publiques. L'action de ces conseillers scientifiques est coordonnée par le « Government Office of Science » (GO-Sience), dirigé lui aussi par un universitaire, « Government Chief Scientific Adviser » (Professor John Beddington depuis 2008) installé au sein du Department of Innovation, University and Skills (DIUS). Celui-ci est par ailleurs chargé de promouvoir l'utilisation des conseils scientifiques dans la formulation des politiques publiques. Le même livre blanc propose un second exemple d'échanges entre les acteurs, favorable à l'innovation. Il s'agit du projet de création d'un nouveau « Whitehall Hub for Innovation » (« carrefour de Whitehall pour l'innovation »). Ce « hub » est actif au sein du gouvernement britannique et réunit le laboratoire récemment créé « Public Services Innovation Laboratory» (établi par le NESTA[81] et le DIUS) en collaboration avec d'autres organisations comme la « Young Foundation » ou le « Design Council ». Ce carrefour a pour mission de rassembler et de disséminer les connaissances sur l'innovation dans le secteur public.

- Créer des interfaces et des relations entre les entreprises et la recherche et entre les secteurs public et privé : les logiques de pôles d'excellence métropolitains et ruraux

La recherche de performance économique et d'innovation par les collaborations multi-partenariales constitue également l'un des points clé des cahiers des charges de pôles d'excellence en France. Il s'agit plus précisément au niveau national des pôles de compétitivité et des pôles d'excellence rurale et dans le cas de la Région Provence-Alpes Côte d'Azur des Pôles Régionaux d'Innovation et de

[81] Le NESTA (National Endowment for Science, Technology and the Arts) est un organisme indépendant qui a pour mission de rendre le Royaume-Uni plus innovant. Créée en 1998, l'organisation investit dans des entreprises qui sont dans leur premier stade de développement. Le NESTA finance son activité par les intérêts qu'il tire de sa dotation de 300 million de livres, des ses retours sur investissement et d'autres sources de revenus privés et publics.

Développement de l'Economie Solidaire (PRIDES). Le cahier des charges des pôles de compétitivité précise en effet que « la création de richesses nouvelles, les partenariats, la recherche et le développement constituent les maître-mots de la politique en faveur des pôles de compétitivité »[82]. Ce document donne plus précisément la définition d'un pôle de compétitivité qui «se définit comme la combinaison, sur un espace géographique donné, d'entreprises, de centres de formation et d'unités de recherche publiques ou privées, engagés dans une démarche partenariale destinée à dégager des synergies autour de projets communs à caractère innovant. Ce partenariat s'organisera autour d'un marché et d'un domaine technologique et scientifique qui lui est attaché et devra rechercher la masse critique pour atteindre une compétitivité mais aussi une visibilité internationale » (p.4). Dans l'instruction des candidatures de pôles de compétitivité, la gouvernance constitue l'un des quatre points pris en compte. Le cahier des charges des pôles d'excellence rurale, dont résulte l'octroi de financements en investissements, s'inscrit dans la même logique : « projets donnant lieu à un partenariat entre acteurs publics et avec les acteurs privés (entreprises ou associations) pour la réalisation d'objectifs partagés »[83]. Prenons l'exemple du PRIDES « Pégase », dont le siège social est situé à Aix-en-Provence. Il porte sur les applications possibles des innovations aéronautiques et spatiales dans d'autres secteurs industriels. Il compte 263 membres qui se divisent en cinq catégories : les PME, les partenaires, les financeurs, les grands groupes et les organismes de formation ou de recherche. Le pôle est composé à près de 50 % de PME, plus de 16 % de partenaires, 5 % de financeurs, près de 7 % de grands groupes et 22 % d'organismes de recherche ou de formation (parfois issus du secteur privés, et majoritairement du secteur public). On notera que le pôle n'est financé que par des acteurs publics (Conseil régional PACA, Conseils généraux, agglomérations de Marseille, de Salon-de-Provence, d'Avignon, Communauté urbaine de Nice…) : cette situation pointe une forme de précarité, laissant penser que la mise en relation des acteurs ne relève que de la responsabilité des acteurs publics sans que les acteurs privés n'y aient placé d'intérêts. Cette fragilité a été mise en avant en 2012, lorsque les financements européens (FEDER) au bénéfice des PRIDES ont été remis en question, précarisant un grand nombre de pôles. Les banques comme le Crédit du nord ou le Crédit agricole PACA sont, quant à elles, affichées comme partenaires. Ce statut est assez imprécis : il peut s'agir de structures jouant un rôle de financement, comme c'est le cas de banques, un rôle d'accompagnement au développement international (exemples de Provence Promotion, MDER ou Vaucluse Développement…), un rôle d'accompagnement à l'innovation (exemples des chambres consulaires, des autres pôles de compétitivité et d'excellence, des incubateurs…).

1.1.1.2 La valeur résultant d'une gouvernance adaptée

A l'origine de la création de valeur, on trouve également la rencontre et l'échange entre différentes catégories d'acteurs qui favorise l'alignement de leurs intérêts respectifs, optimisant les effets de synergie autour d'un projet et limitant les effets parfois contreproductifs de la concurrence. On passe alors du gouvernement à la gouvernance : celle-ci permet de définir des modalités d'élaboration et de prise de décision autour d'un projet impliquant les acteurs ayant un « intérêt à agir ». Il convient de définir qui est concerné, qui pourrait apporter une expertise pertinente sur le projet, dans quelle mesure il est concerné et peut contribuer au projet. Les exemples qui suivent étayent et précisent

[82] DIACT, « Appel à projets Pôles de compétitivité », 12 juillet 2005, p.1.
[83] MINISTERE DE L'ESPACE RURAL ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE, MINISTERE DE L'ALIMENTATION, DE L'AGRICULTURE ET DE LA PECHE, *Pôles d'Excellence Rurale (PER) Cahier des Charges de l'Appel à projets 2010*, source : http://poles-excellence-rurale.datar.gouv.fr/ (août 2011).

l'idée selon laquelle la relation entre les acteurs et organisations d'un territoire est une condition pour mener à bien un projet ou en améliorer la qualité.

- Le développement de l'emploi par l'animation d'un dialogue social territorial : l'exemple du Comité de Bassin d'Emploi (CBE) du Pays d'Apt

« Un Comité de Bassin d'Emplois (CBE) est constitué de manière quadripartite des élus locaux, des chefs d'entreprises, des représentant des salariés ainsi que des représentants du secteur associatif et de l'économie sociale et solidaire. L'objectif d'un CBE est de contribuer à la promotion et au développement de l'emploi par l'organisation et l'animation du dialogue et de la concertation sur le territoire, par des propositions d'actions en faveur de l'emploi à la mise en œuvre desquelles il peut participer ou enfin par la gestion de dispositifs intéressant l'emploi ou l'insertion »[84]. Les CBE ont été créés en 1984 (décret n°84-606 du 12 juillet 1984). Deux décrets les ont ensuite fait évoluer (n°92-83 du 20 janvier 1992 et n°2002-790 du 3 mai 2002). La circulaire n°2004-007 du 16 février 2004 a enfin explicité ce dernier décret. Notons principalement que les CBE ont été créés pour contribuer au développement économique, pourvoyeur d'emploi local, par l'animation du dialogue social et territorial, témoignant du besoin d'échanges entre les acteurs publics et privés pour atteindre une efficacité de l'action territoriale (la circulaire de 2004 conforte cette dimension). En 2002, les trois collèges composant les CBE (élus locaux, chefs d'entreprises et représentants des salariés) ont été enrichis des représentants du secteur associatif et de l'économie sociale et solidaire qui n'était en 1992 qu'un cercle d'acteurs consultatif. Le cas du CBE du Pays d'Apt en est un exemple intéressant, structure créée avant même la parution du premier décret instituant les CBE, en 1983, il couvre un territoire exposé à de forts enjeux de reconversion économique compte tenu de la fermeture de la base stratégique militaire du plateau d'Albion en 1995-96[85].

[84] Décret n°2002-790 du 3 mai 2002, article 1er. Source : http://www.legifrance.gouv.fr.

[85] Territoire d'action du CBE du Pays d'Apt : le CBE couvre le bassin d'emploi du Pays d'Apt composé des cantons d'Apt, Bonnieux et Gordes, soit 26 communes dont les communautés de commune du Pays d'Apt (10 communes) et celle de Pont Julien (8 communes) – la superficie est de 677 km² et la population de 32051 habitants (INSEE, estimation 2009) (source : http://www.cbe-apt.com/?gp=3&sp=6 26.08.11).

Source : Carte établie par EQ sur la base du fond de carte - communes du Vaucluse 2012 - Conseil général de Vaucluse

Fig. I.2 : Localisation du CBE du Pays d'Apt en Vaucluse.

Le CBE se distingue notamment par le portage de deux PER, le premier, terminé en 2009 portait sur la valorisation des activités relatives à la couleur sous le nom de « couleurs matières, couleurs lumières ». Il s'appuyait notamment sur la valorisation touristique et industrielle des ocres du Luberon (Rustrel, Roussillon, Gargas). Actuellement, le CBE du Pays d'Apt porte le PER intitulé « besoin de bouger, envie de rester » : celui-ci traite plus précisément de la problématique de la mobilité dans des zones peu densément urbanisées où les moyens de transports collectifs ne sont pas assez efficaces d'une part et difficile à rentabiliser d'autre part. Si le CBE du Pays d'Apt témoigne du rôle des CBE en matière de dialogue social, son mode de fonctionnement pointe également des enjeux de gouvernance particuliers : la gouvernance du CBE du Pays d'Apt met en lumière une tension entre les acteurs économiques et les acteurs politiques. En 2005, lors du décès du Président fondateur du CBE, Bernard CHEVALIER (alors adjoint au Maire en charge du développement économique de la Ville d'Apt), la question de la succession s'est posé en termes de catégories d'acteurs. Alors qu'une partie plaidait pour une succession politique, d'autres ont défendu une présidence « économique » du CBE. Lui a succédé Mathieu BARROIS, engagé dans la vie publique (représentant régional de PACA à l'Union Régionale des Sociétés Coopératives – URSCOOP-, membres du Conseil Economique, Social et Environnemental Régional –CESER-…), mais surtout Président Directeur Général de la Société Coopérative d'Intérêt Collectif (SCIC) ÔKHRA. Le CBE du Pays d'Apt témoigne d'une perte de qualité de la gouvernance dès lors que l'Etat se met en situation monopolistique sur les questions de l'emploi. Les évolutions normatives qui ont touché les CBE entre

1984 et 2002 confortent ce ressenti. Les précisions apportées par le décret de 2002 et la circulaire de 2004 ont tendance à renforcer l'ascendant de l'Etat sur les CBE et de fait, à fragiliser une gouvernance locale équilibrée : la procédure de reconnaissance originelle évolue en 2002 vers une procédure d'agrément, octroyé par le Préfet de Département, valable trois ans et associée à la définition concertée avec l'Etat d'un plan d'actions. La circulaire impose par ailleurs que « la DDTEFP, l'ANPE, l'AFPA et la délégation aux droits des femmes et à l'égalité [soient] systématiquement associés aux réunions du CBE ». Le décret prévoit la possibilité, en plus du plan d'actions d'un conventionnement spécifique avec l'Etat. Enfin le rôle de mise en cohérence des politiques de développement et de l'emploi est étroitement associé aux politiques publiques de l'Etat : « les CBE participent à la territorialisation des politiques de l'emploi », la circulaire précise « en collaboration avec les équipes locales du Service Public de l'Emploi (SPE) ». Les CBE jouent un rôle de relais d'information sur les dispositifs publics de l'emploi et de la formation professionnelle et constituent une instance consultative en matière d'emploi pour le Préfet de département. Notons enfin que le secrétariat du Comité de Liaison des CBE a été retiré à l'association ASIBE en 2002 pour être attribué directement aux services du Ministère en charge de l'emploi.

- <u>Un exemple abouti de valorisation d'actifs territoriaux et d'échanges entre une grande diversité d'acteurs : la Société Coopérative d'Intérêt Collectif (SCIC) ÔKHRA à Roussillon (84)</u>

Le dernier exemple présenté concerne la SCIC ÔKHRA, dont trois caractéristiques étayent l'argument d'une valeur ajoutée permise par la rencontre entre des acteurs dotés d'une grande diversité de compétences et savoir-faire, associée à la valorisation d'atouts spatiaux du territoire. Le statut de SCIC : ÔKHRA a été créée sous forme associative en 1994, elle est devenue une SCIC agréée par l'Etat en 2005. Ce statut se rapproche de celui de l'association dite « loi 1901 » dans la mesure où elle poursuit un but non lucratif interdisant la redistribution des bénéfices aux coopérateurs mais imposant leur emploi aux fins collectives. La particularité de la SCIC par rapport aux autres sociétés coopératives réside par ailleurs dans la composition des coopérateurs. Alors que ces derniers sont homogènes dans une coopérative classique, d'agriculteurs par exemple, ils constituent un public hétérogène dans le cas de la SCIC : il peut s'agir de sociétés exerçant des activités dans des domaines différents, de salariés de la SCIC, des consommateurs, de pouvoirs publics dans une certaine mesure ou encore des bénévoles[86].

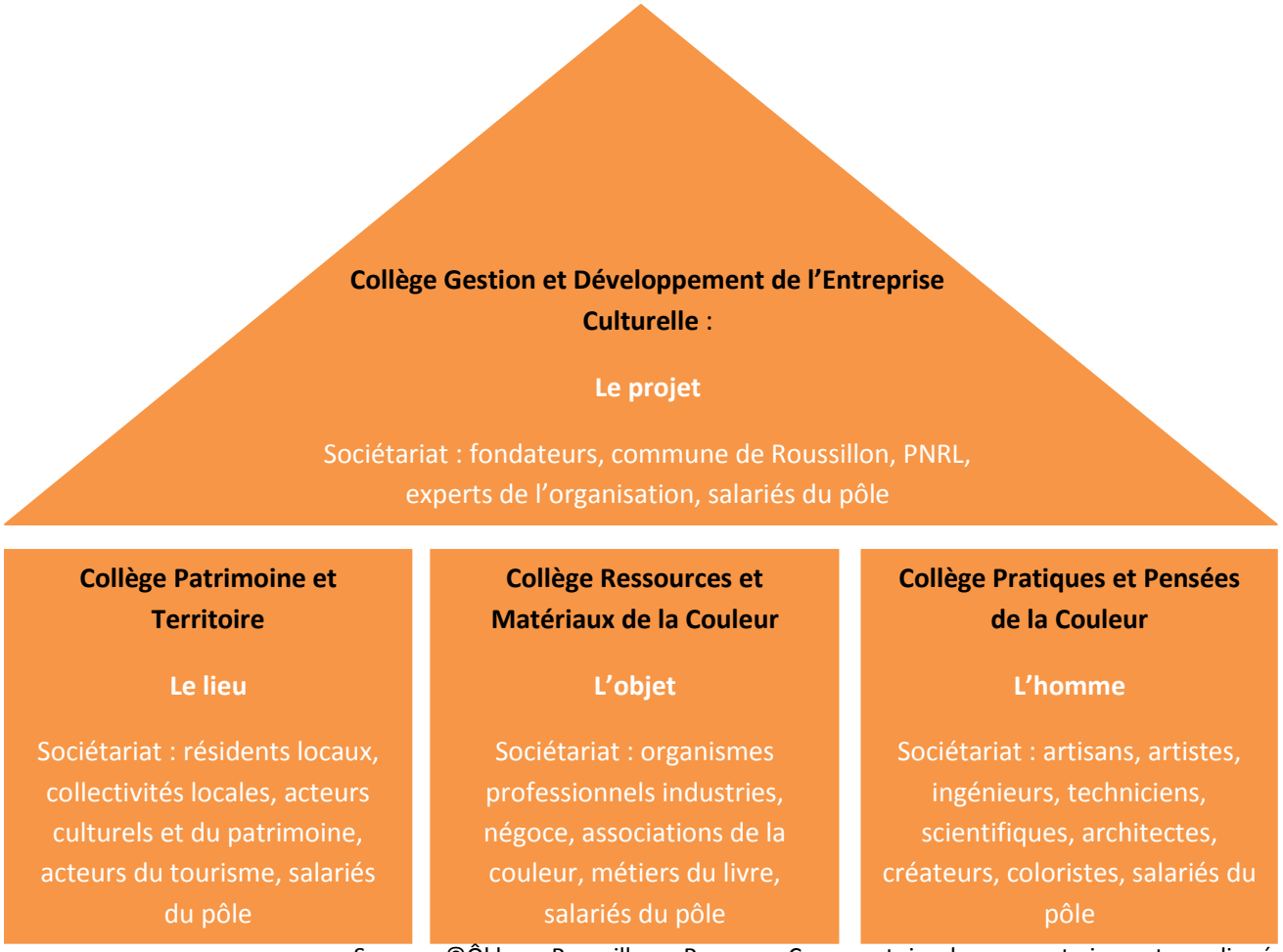
L'organisation collégiale et l'adaptation aux atouts et enjeux du territoire de la SCIC ÔKHRA, entreprise à vocation culturelle, doivent être soulignées : « l'activité principale a été définie comme des services de mission éducative qui appuient leur développement sur le tourisme industriel et scientifique »[87]. En 1994, ÔKHRA a en effet conduit une étude sur les communes ocrières dont il est ressorti quatre sites principaux parmi lesquels Apt occupe une position centrale avec la Maison du Parc et le musée de l'aventure industrielle. Autour, Gargas, Roussillon et Rustrel portent chacune un type de valorisation possible de l'ocre :

- la société : travail à l'usine, travail à la mine, les ocriers, histoire et vie sociale ;
- la couleur : l'ocre, les façades, les enduits, la tradition, arts et techniques ;
- Le paysage : la flore, la faune, la géologie, le minéral, l'ocre, le fer.

[86] NIAUFRE D, service juridique de la CG Scop, « La Société Coopérative d'Intérêt Collectif, un organisme à but non lucratif », *SCIC, nouvel outil de gestion au service du territoire*, actes du colloque des 3 et 4 novembre 2005 organisé par Ôkhra et le Parc Naturel Régional du Luberon dans le cadre de l'appel à projets « Nouvelles formes de coopératives et territoires ruraux », CIADT du 3 septembre 2003.

[87] BLIN-BARROIS B, co-fondatrice d'Ôkhra directrice RH communication-études, « Un projet au-delà du territoire », in ibid.

ÔKHRA a traduit cette analyse dans son organisation en quatre collèges :



Source : ©Ôkhra - Roussillon – Provence Conservatoire des ocres et pigments appliqués

Fig. I.3 : Organisation de la SCIC ÔKHRA.

On notera que dans chaque collège, on retrouve une grande diversité de sociétaires. De l'aveu de son Président Directeur Général[88], le modèle économique d'ÔKHRA subit quelque fragilité : son manque de rentabilité hors saison touristique la rend dépendante des financements publics, car la SCIC, pour pérenniser son ancrage et l'emploi local, souhaite rester ouverte toute l'année. Inscrite dans le tissu économique, elle a par ailleurs été touchée par la crise économique de 2008-2009 (réduction des dépenses touristiques des ménages, réduction de l'activité des sociétaires…). Toutefois ÔKHRA cherche à développer de nouveaux services (mutualisation de secrétariat, relais de services publics ou privés pendant la période non touristique…) pour s'autonomiser des fonds publics. L'exemple de la SCIC ÔKHRA montre que la relation entre les acteurs et organisations ne suffit pas à la créer une valeur pérenne et ancrée localement (les technologies de l'information et de la communication permettent l'établissement d'un réseau de relations qui peuvent s'abstraire de la proximité spatiale) : son activité est ancrée autour de valorisations diverses d'une ressource localisée unique (les ocres).

[88] Entretien avec monsieur Barrois M, 22 octobre 2010.

1.1.2 La valeur issue de la proximité spatiale les acteurs et de l'ancrage local de l'activité économique

Un ancrage local au moins partiel des relations entre les acteurs constituent un facteur incontournable d'une création de valeur localisée. En plus de la valorisation d'actifs territoriaux, une proximité spatiale est nécessaire entre les acteurs et organisations. Cette hypothèse est notamment confortée par nombre de théories économiques : la littérature abonde sur les effets positifs de la proximité spatiale sur la performance économique des entreprises. R. LLORED[89] identifie deux types d'effets liés à la proximité géographique des entreprises : de localisation d'abord, d'urbanisation ensuite. Il définit les économies de localisation comme la concentration d'activités issues d'un même secteur qui bénéficient d'avantage mutualisés. Ces zones donnent des effets de spécialisation de l'espace comme les zones d'activités économiques. Les économies d'urbanisation sont issues du regroupement d'activités variées qui donnent des avantages diverses. Leur sont associés des effets de taille globale, d'accessibilité et de diversité du tissu industriel.

Les effets de localisation des entreprises ont notamment été explicités à la fin du 19ème siècle par A. MARSHALL[90] qui distinguait « d'une part l'organisation sous commandement unique de la division technique du travail intégré au sein d'une grande entreprise, d'autre part la coordination, par le marché et par le face-à-face (la réciprocité) d'une division sociale du travail désintégrée entre des firmes plus petites spécialisées dans de grands segments du processus productif »[91]. A. MARSHALL introduit dans la littérature les économies externes dont bénéficient les entreprises en se rapprochant les unes des autres, à savoir : la croissance des industries intermédiaires qui apportent un certain nombre d'intrants, le développement d'un pool de savoir-faire et l'établissement d'infrastructures dédiées ou la mutualisation d'autres ressources collectives. Il ajoute à cela « l'atmosphère industrielle » qui souligne « le poids de l'histoire et de la sédimentation des connaissances et des savoir-faire »[92], faisant des relations interindividuelles et intergénérationnelles des vecteurs importants de transfert de compétences. Cette analyse a notamment donné lieu à la fin des années 80 à la littérature relative aux districts industriels, systèmes productifs locaux, technopôles, clusters et pôles de compétitivité. L'agglomération spatiale donne ainsi naissance à des atouts territoriaux spécifiques à un endroit donné, qui constituent en retour des facteurs d'ancrage territorial de l'entreprise.

En ce qui concerne les économies d'urbanisation, elles donnent naissance à trois types d'effets, celui de la « taille globale » d'abord, qui permet de :

- réduire les coûts de production compte tenu des économies d'échelle (réduction du coût unitaire par la répartition des coûts fixes de production sur un plus grand nombre de produits),
- d'élargir les débouchés d'un produit (grâce à la taille du marché),

---

[89] LLORED R, *La richesse des territoires*, Ed. BREAL, coll. Thèmes et débats, 2010.
[90] MARSHALL A, *Principles of economics*, 1890.
[91] BENKO G, DUNFORD M, LIPIETZ A, « Les districts industriels revisités », in *Dynamiques territoriales et mutations économiques*, Bernard PECQUEUR, Ed. L'Harmattan, 1996, p.120, cité par Lionel VILLARD (cf. référence ci-dessous)
[92] http://www.researches-nanoclusters.eu/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=46, extrait du mémoire de master 2 recherche de VILLARD L, sous la direction de PECQUEUR B(Université FOURIER J– Institut de Géographie Alpine), *Proximités et Développement Territorial, Industrie et Recherche Publique à Grenoble à travers le réseau des doctorants en convention CIFRE,* 2005.

- d'accroître la taille du marché du travail et ainsi les chances des entreprises de trouver les compétences spécialisées recherchées,
- d'accumuler de manière plus importante l'information et la connaissance propices à l'innovation,
- de faciliter les investissements publics grâce à la densité et l'agglomération des fonctions urbaines.

Le second effet est celui de « l'accessibilité » qui accroît la capacité des entreprises à se procurer les ressources dont elles ont besoin.

Enfin vient « l'effet de la diversité du tissu industriel » : celle-ci rend possible une spécialisation accrue et donc l'externalisation d'un certain nombre de taches qui permet des gains de productivité. Ces effets de localisation et d'urbanisation introduisent donc l'idée d'une relation itérative entre le territoire, créateur de valeur pour l'entreprise et l'entreprise comme partie prenante du jeu d'acteurs territorial et créatrice de valeur pour lui, contribuant à son histoire, son identité et la capitalisation de ressources et d'actifs.

Là encore l'exemple du pôle « PEGASE » est instructif : si son partenariat est relativement éclaté en PACA, voire dans d'autres régions françaises ou pays, ses projets territoriaux témoigne du besoin d'ancrage local via la valorisation d'actifs territorialisés. Il a en effet engagé en 2010 un diagnostic des aérodromes régionaux de Provence Alpes-Côte d'Azur arguant du fait que la filière aéronautique et spatiale avait des besoins spécifiques auxquels pouvaient répondre des pistes et équipements aéroportuaires, tels que des espaces aériens pour les essais de drones. C'est également à proximité immédiate de l'aéroport d'Avignon que le pôle PEGASE a impulsé le projet de création d'une pépinière d'entreprises (« Village Petits Maîtres d'œuvre ») destinée prioritairement aux petits constructeurs et exploitants d'aéronefs, aux développeurs et fabricants de systèmes de motorisation ainsi qu'aux intégrateurs. Cet espace sera placé sous la responsabilité de la CCI de Vaucluse, délégataire de la gestion de l'aéroport d'Avignon pour le compte de la Région Provence Alpes-Côte d'Azur, auprès de laquelle, le pôle PEGASE soumet des recommandations, fondées sur des avis d'experts, pour soutenir les implantations dans la pépinière.

Source : http://www.pole-pegase.com/ecosysteme/les-projets-territoriaux-102.html

Fig. I.4 : Projet du « Village PMO ».

Ces exemples ont montré que la création de valeur par le brassage et la rencontre des acteurs est une idée aujourd'hui reconnue par les acteurs eux-mêmes et notamment par ceux qui portent l'action publique, à toutes les échelles territoriales et dans tous les types d'espaces (échelles nationale et locale, tissu métropolitain ou rural). Ils témoignent par ailleurs du fait que la création de valeur émerge d'une double relation : celle qui existe entre des acteurs appartenant à des secteurs et des métiers différents d'une part, celle qui lie ces acteurs au territoire comme réalité spatiale d'autre part. A l'instar de la précision apportée par le CESER Rhône –Alpes dans le préambule de sa contribution « Pour une maîtrise foncière dans les territoires de Rhône-Alpes en métropolisation » (24 novembre 2009) : « Ce qui compte, c'est bien l'économie d'échelle liée à la coordination d'un enchevêtrement d'échanges et non pas l'effet de taille par la seule concentration de population, au caractère contreproductif pour la compétitivité » (p.5). Cette double relation construit la spécificité territoriale et contribue à l'ancrage territorial de l'activité économique. L'intérêt de la prise en compte de la complexité territoriale comme facteur de développement local ayant été démontré par les exemples précédents, il convient de définir la place et le rôle de l'action publique dans ce contexte.

1.2 Les principes du développement durable exprimés dans les stratégies territoriales et la contrainte de l'arbitrage dans l'action publique

1.2.1 Les acteurs publics en capacité d'appréhender un grand nombre d'enjeux territoriaux

L'hypothèse de départ est que l'action publique poursuit un double objectif en matière de création de valeur :

- elle doit favoriser la mise en place de conditions favorables pour la création de valeur (notamment par ses politiques d'aménagement) et accompagner celle-ci ;
- elle doit veiller à un équilibre territorial général qui limite le « trop » sur certains territoires (anticiper les effets négatifs de la congestion dans les territoires attractifs) et évite le « pas assez » dans d'autres (absence d'emplois, disparition des services et désertification…). En recherchant globalement cette cohésion sociale et territoriale, l'acteur public s'évite également des dépenses (gestion sociale de la précarité, lutte contre les situations d'insécurité…).

Dans les trois territoires étudiés, les acteurs publics ont formulé des stratégies qui semblent poursuivre ces objectifs complexes. Ils définissent en effet des stratégies qui portent sur un grand nombre de thématiques (développement économique, environnement, équité sociale…) et de piliers du développement durable et cherchent à concilier leurs finalités. Prenons l'exemple du schéma d'aménagement et de développement durable *Vaucluse 2015* du Conseil général de Vaucluse (approuvé le 23 février 2007): il souhaite à la fois « favoriser les dynamiques locales et régionales » dans la filière industrie et énergie, « améliorer la performance et la valeur ajoutée des activités tertiaires » en matière de logistique, « préserver les richesses et la diversité environnementales » en matière de foncier naturel , « se mobiliser pour répondre à la crise » en matière de logement et « qualifier les hommes pour développer l'emploi » en matière d'insertion. Le Schéma Régional d'Aménagement et de Développement du Territoire de la Région Provence Alpes Côte d'Azur et plus particulièrement sa charte d'aménagement durable se positionnent également en faveur de l'ensemble des enjeux : « Gérer l'attractivité du territoire tout en préservant le cadre de vie », « Concilier valorisation des espaces et protection de l'environnement », « Favoriser le

développement économique dans une dynamique de développement durable ». Le choix d'un champ lexical comme « concilier » ou les expressions comme « tout en préservant » traduisent la recherche d'un compromis entre des enjeux différents. Le Contrat de Projets de la Région Champagne-Ardenne se place dans la même perspective en définissant quatre orientations stratégiques : « le renforcement de la compétitivité du territoire régional », « l'accessibilité du territoire et la modernisation des systèmes de transports », « la cohésion sociale et territoriale régionale » et enfin « la préservation de l'environnement et la prise en compte du développement durable ». De même, le SCOT de l'agglomération lyonnaise définit dans son Projet d'Aménagement et de Développement Durable quatre choix fondateurs « développer l'attractivité économique », « développer l'attractivité résidentielle », « Faire de l'environnement un facteur de développement », « le choix de la solidarité ». L'originalité de ces orientations est de placer la thématique environnementale dans une logique de développement et non de préservation ou de protection. On notera toutefois que si la Région Rhône-Alpes est dotée de plusieurs schémas sectoriels, elle ne dispose d'aucun Schéma Régional d'Aménagement et de Développement (SRADT) de son territoire : elle a élaboré un Schéma Régional des Services de Transports (SRST), a approuvé dès 2005 un Schéma Régional de Développement Économique (SRDE) puis un schéma de développement de tourisme et des loisirs (avril 2008). Le Conseil Économique et Social Régional (CESR) regrettait d'ailleurs en fin d'année 2009 que seule une *Synthèse d'orientations régionales d'aménagement et de développement durables des territoires* ait été réalisée par la Région, car elle annonce bien un SRADT mais n'a fait l'objet d'aucun débat en séance plénière et n'a pas donné lieu à une démarche aboutie de Schéma Régional.

Si ce panorama semble plutôt favorable à la prise en compte par les acteurs publics de la complexité territoriale, et à leur souci de créer un contexte favorable pour la création de valeur tout en veillant à une forme d'équilibre territorial, il pointe aussi plusieurs fragilités et questionnements :

- La tendance à l'exhaustivité, s'exprimant par la volonté de concilier tous les enjeux sur un territoire, aboutit à des formulations stratégiques similaires d'un territoire à l'autre : l'exhaustivité va-t-elle à l'encontre de la valorisation des particularités territoriales ?
- la volonté de s'inscrire dans une perspective de développement durable qui concilie l'ensemble des enjeux n'a-t-elle pas tendance à occulter la formulation de choix et de priorités ?
- Ces stratégies ambitieuses, sont-elles connectées à des moyens réels de mise en œuvre et de suivi ? Les structures sont-elles organisées afin de traiter de manière adaptée ces objectifs complexes ?
- La façon dont ces stratégies ont été élaborées doit être éprouvée pour savoir s'il ne s'agit pas de l'expression d'une stratégie dite territoriale qui se révèle en fait être la stratégie d'une organisation particulière : ces stratégies prennent-elles en considération les compétences réelles dévolues à chaque échelon administratif français ?

Des éléments de réponse seront apportés à ces quatre groupes de question : les deux premiers questionnements seront abordés dans les paragraphes ci-après. Le troisième, concernant le moyens réels des acteurs publics sera plus précisément traité dans la seconde partie de ce chapitre, portant sur l'échelle des Zones d'Activités Économiques. Le quatrième questionnement sera abordé dans le chapitre suivant.

1.2.2 Complexité territoriale et particularité territoriale

A force d'exhaustivité, nombre d'orientations stratégiques formulées sur un territoire ressemblent à celles formulées sur un autre. Comparons à titre d'exemple les orientations des trois CPER 2007-2013 en matière de développement économique.

Fig.I.5 : Comparaison des orientations des trois CPER 2007-2013 en matière de développement économique.

Comparaison des orientations sur la compétitivité régionale dans les trois CPER 2007-2013

CHAMPAGNE-ARDENNE	RHÔNE-ALPES	PACA
Soutenir la compétitivité des grandes filières industrielles et agricoles régionales, développer la recherche et l'innovation	Grand Projet 3 : Accompagner les pôles de compétitivité et clusters	Grand Projet 2 : Renforcer et promouvoir l'attractivité du territoire, l'innovation et la création d'emplois
Cet objectif participe au renforcement du pôle de compétitivité industrie et agro-ressources (Champagne-Ardenne et Picardie)	Actions collectives des pôles de compétitivité et clusters	Renforcer les pôles de compétence pour l'enseignement supérieur et la recherche
Actions d'animation, actions collectives et transferts de technologies dans les grandes filières industrielles	Plateformes de mutualisation technologiques	Renforcement des infrastructures des pôles d'enseignement supérieur et de recherche
Actions collectives : soutien aux trois filières d'excellence régionales (automobile, textile, emballage-conditionnement), actions collectives portées par le pôle de compétitivité Industrie et Agro-Ressources	Grand Projet 4 : Appuyer le développement international des pôles de recherche et d'enseignement supérieur rhône-alpins	Mise en place de plates-formes de recherche mutualisée
Animation économique régionale : Financement de l'agence de développement économique régionale	Financement d'opérations de recherche	Soutien aux initiatives régionales de culture scientifique, technique et industrielle
Amplifier les actions liées à la recherche	Développement et diffusion de la culture scientifique, technique et industrielle	Renforcement des relations avec le monde économique (valorisation, transfert de technologies, plate-forme partenariales…)
Actions transversales soutenues par l'Etat et la Région sur la période 2007-2013 : animation et ingénierie de projets (action conduite par l'Agence pour la Recherche et l'Innovation en Champagne-Ardenne), appui aux centres de ressources et plateformes technologiques, diffusion de la culture scientifique technique et industrielle	Projet du pôle agronomique et vétérinaire Rhône-Alpes et Massif Central	Dynamiser les pôles et réseaux d'entreprises
Plateaux techniques / grands équipements scientifiques (ex : NANOMAT, plateforme NUM3D…)	Mise aux standards internationaux de locaux d'enseignement supérieur	Soutien de l'émergence, de l'animation et des actions structurantes de pôles et réseaux d'entreprises
Fonds de soutien aux programmes de recherche	Grand Projet 5 : Développer la diffusion et le transfert des technologies, l'innovation et la croissance des PME	Anticipation des mutations économiques
Rénover et adapter l'immobilier universitaire	Création de l'Agence Régionale pour le Développement de l'Innovation (ARDI)	Faire des TIC un moteur essentiel du développement économique et de la cohésion sociale du territoire
Restructurer les bâtiments d'enseignement supérieur et de recherche	Mise en place de contrats d'objectifs sectoriels pour la diffusion de l'innovation dans les PME / PMI	Schéma directeur régional des infrastructures de communication électronique, coordonnant les projets régionaux de réseaux d'initiative publique
Améliorer l'accueil et l'hébergement des étudiants	Actions collectives dans le cadre du Programme régional de sous-traitance	Plate-forme régionale « territoires numériques »
Vie étudiante (ex : centre multimédia et de ressources à Charleville-Mézières, centre d'accueil chercheurs étrangers sur le site de l'UT…)	Accompagnement collectif des entreprises	Dispositif d'appropriation des TIC par les PME/ TPE régionales
Développer les grands équipements métropolitains	Grand Projet 7 : Améliorer la vie étudiante (logements, restauration, lieux de vie étudiante)	Information géographique
Opérations à dimension économique	Grand Projet 13 : Accompagner et anticiper les mutations économiques	Accompagner les mutations économiques, démographiques et sociales
Poursuite de la mise en place des PAR	Anticipation des mutations économiques et sociales	Adaptation et modernisation des équipements opérationnels de l'AFPA
Friches industrielles	Prospective des mutations économiques et actions sectorielles	Observation des mutations économiques et prospective des métiers et des qualifications – ORM (OREF PACA)
Parc des expositions de Châlons-en-Champagne	Orientation professionnelle et information sur les formations et les métiers	Information sur la formation et sur la professionnalisation des acteurs du champ emploi-formation (GIP espace compétences)
Pôle technologique des Hauts de Champagne en Bassigny	Sécurisation des parcours et accompagnement des mobilités professionnelles	Renforcement de l'attractivité des emplois, longévité professionnelle et conditions de travail
Opérations à dimension culturelle	Promouvoir dans les PME/TPE une gestion des ressources humaines sécurisant les parcours et les trajectoires professionnelles, et contribuant à la qualité de l'emploi	Contractualisation avec les partenaires sociaux d'actions pour le développement de l'emploi, des compétences et des qualifications (accords cadres tripartites, EDEC…)
Agir en faveur de l'emploi et de la formation professionnelle	L'adaptation des compétences aux besoins de l'économie régionale	Valorisation de la ressource humaine dans le cadre de projets d'implantation ou de développement d'activités
Accès et retour à l'emploi	L'élévation des niveaux de compétence pour faciliter l'insertion durable en emploi	Développement de la qualité de l'alternance
Accompagnement (AFPA, OREF, ARACT…)	Accompagnement des mutations dans les territoires et les entreprises en reconversion	Maîtrise des savoirs et des compétences de base
Développement des compétences	Anticipation et accompagnement des mutations économiques des entreprises et des territoires	Diversité, lutte contre les discriminations et égalité des chances
	Accompagnement des mobilités professionnelles	Attractivité des métiers, orientation vers les métiers porteurs d'emploi
	Accompagnement, mobilisation et professionnalisation des acteurs	
	Territorialisation des politiques emploi-formation	
	Soutien à la professionnalisation des acteurs	

Sont identifiées par trois gammes de couleurs les orientations similaires ou très proches dans les trois CPER :

- dans les tons de rouge / orange, sont signalées les orientations en matière d'aides à l'animation économique, aux actions collectives, au soutien des pôles et réseaux d'entreprises, d'aides aux agences de développement et d'innovation, de transferts de technologies et de plateformes mutualisées de recherche et de technologies ;
- en vert sont signalées les orientations portant plus particulièrement sur les pôles d'enseignement supérieur et de recherche (financement de programmes de recherches, investissements pour la mise à niveau de l'immobilier universitaire, actions en faveur de l'hébergement étudiant et de la vie étudiante) ;
- enfin sont signalées en bleu, les orientations portant sur les outils d'aides au retour à l'emploi de l'État et à la mise en œuvre de la compétence de formation professionnelle des Régions.

On peut observer des similitudes abondantes. Aussi, si les projets de territoires semblent en capacité d'appréhender un grand nombre d'enjeux, il semblerait que cela puisse se faire au détriment de la prise en compte des spécificités territoriales. Il convient de nuancer cette affirmation de deux manières :

- les enjeux climatiques et environnementaux sont partagés à l'échelle mondiale et font l'objet d'outils européens et nationaux (élaboration de Plans Climat Énergie Territoriaux, « trames verte et bleues » dans les SCOT, élaboration de Schémas Régionaux de Cohérence Écologique) qui tendent à uniformiser l'action des différents territoires sur ces thèmes.
- Par ailleurs, si les trois territoires retiennent des formulations proches, ils identifient en revanche des projets particuliers et localisés : c'est notamment le cas des investissements en matière d'immobilier de l'enseignement supérieur et de l'hébergement étudiant ou de l'appui aux pôles de compétitivité qui sont listés et bien spécifiques à chacune des régions.

La recherche de la prise en compte de la complexité territoriale conduit à rechercher la traduction d'une forme d'exhaustivité des enjeux au détriment dans certains cas du pragmatisme de l'action publique.

1.2.3 Complexité territoriale, arbitrages et définition de priorités

La richesse et l'ambition des stratégies publiques apparaissent en effet en décalage avec le discours des collectivités locales mettant en avant la forte pression exercée sur leurs moyens financiers et leurs marges de manœuvre réelles. L'hypothèse est ici que le développement durable présente un « revers à la médaille » de la prise en compte de la complexité territoriale : en encourageant la conciliation de très nombreux enjeux, il permet aux instances politiques d'afficher des actions sur un grand nombre de sujets sans avoir à formuler de choix et à identifier explicitement de priorités. Le propos suivant essaiera de le démontrer grâce à la matrice de croisement des enjeux d'attractivité, de compétitivité et de durabilité, présentée dans le chapitre méthodologique. Celle-ci a en effet permis d'approfondir la compatibilité théorique des orientations stratégiques formulées dans ces différentes stratégies afin d'éprouver leur pragmatisme. Il en ressort une compatibilité fragile entre certaines orientations. L'exercice a plus particulièrement été conduit sur la stratégie exprimée par le Conseil général de Vaucluse, dans son schéma *Vaucluse 2015*. Cette stratégie ayant vocation à encadrer l'ensemble des politiques publiques départementales, elle permet d'analyser une grande diversité d'enjeux (économiques, environnementaux et sociaux). La même nomenclature a été conservée que dans la matrice présentée dans le chapitre méthodologique. Il s'agit pour mémoire :

- compatibilité forte entre l'enjeu économique et l'enjeu de développement durable ;
- compatibilité possible sous conditions ;
- menaces de l'enjeu économique sur l'enjeu de soutenabilité ;
- incompatibilité de l'enjeu économique avec l'enjeu de soutenabilité.

Il ressort de cette analyse, comme dans le cas du croisement des concepts généraux qu'il n'y a pas d'incompatibilité absolue. On observe également que nombre d'orientations sont parfaitement compatibles avec l'enjeu de « bien-être des populations productrices », exprimant la volonté forte du Conseil général de créer un bien-être bénéfique à son territoire et sa population, inhérente à la formulation d'une stratégie locale. On constate toutefois que la collectivité doit être vigilante dans la mise en œuvre de sa politique en matière d'agriculture : le soutien aux Indications Géographiques Protégées et Appellation d'Origine Contrôlée permet de valoriser une qualité spécifique du territoire et de contribuer ainsi à la vitalité du secteur économique agricole. Par le développement d'un label de qualité « vauclusien », le Conseil général se dote d'un outil permettant d'introduire des exigences environnementales dans des démarches de qualité existantes. Toutefois, son soutien à l'agriculture biologique ne reste qu'une agriculture de « niche », et il ne précise pas comment il intègrera le souci d'une gestion économe de la ressource en eau et à faible impact sur le milieu récepteur, dans son soutien au développement de l'irrigation agricole dans les zones de piémont.

L'analyse attire également l'attention sur la cohérence des orientations qui pourraient impacter les enjeux de « cohésion sociale et de solidarité entre les territoires et les générations » et « d'épanouissement de tous les êtres humains ». En effet, les orientations départementales relatives aux équipements et services culturels et sportifs contribuent fortement à la mise en place de :

- règles, lois et information partagées en commun ;
- droits égaux ;
- interactions (culturelles et religieuses) fortes au sein et entre les communautés ;
- un accès équitable à la connaissance l'éducation et la formation (à tous les âges de la vie).

Mais le Département soutient par ailleurs des politiques d'excellence, comme en matière de développement économique (prolonger la dynamique engagée dans le cadre des pôles de compétitivité - filière énergie : complémentarités entre les sites de Marcoule, Tricastin et Cadarache grâce aux deux pôles de compétitivité TRIMATEC et CAPENERGIES. Mettre en place des mesures d'accompagnement du projet ITER grâce au syndicat mixte ITER Vaucluse) et de formation (soutenir le développement de la formation supérieure, accompagner la promotion de filières d'excellence par l'Université d'Avignon et des Pays de Vaucluse). La mise en œuvre de politiques d'excellence doit être complétée par l'identification de leviers de solidarité territoriale afin que les effets positifs du développement sur certains secteurs n'entraînent pas la marginalisation d'autres secteurs. Ces leviers de solidarité territoriale sont évoqués via le chapitre sur les transports qui identifie différents types de liaison :

- entre les villes de la plaine urbaine,
- entre les pôles d'équilibre et de services présents dans les territoires moins densément peuplés et plus ruraux ;
- entre ces territoires ruraux.

Le chapitre sur les transports, divisé en deux parties, l'une portant sur la fluidité et l'autre sur les liaisons soulève un autre questionnement. A plusieurs reprises (dans son chapitre sur le secteur tertiaire et dans celui sur les liaisons), le Département affirme sa volonté d'accompagner le

développement de plateformes multimodales qui permettent d'accroître une offre alternative aux transports de marchandises par la route, mais identifie pourtant par ailleurs un grand nombre de projets routiers (et notamment de déviations des agglomérations de Pertuis ou Cavaillon, facilitant le transit routier hors agglomérations). Il précise bien la nécessité de conduire une action partenariale pour les plateformes multimodales (des partenaires comme la CNR et RFF sont notamment identifiés) tandis qu'on mesure assez aisément qu'il a une marge de manœuvre plus importante en matière de politique routière. Cet état de fait introduit le doute quant au pragmatisme de ces affirmations.

L'équilibre territorial repose également sur la valorisation d'atouts spécifiques à chaque territoire. Le Conseil général tente cet exercice de manière particulièrement forte dans ses chapitres relatifs à l'attractivité des zones d'activités économiques et au foncier à vocation économique en définissant des enjeux par zones de cohérence : si les territoires urbains sont les plus attractifs pour les entreprises, il convient prioritairement pour le Département de Vaucluse d'y requalifier les zones d'activités existantes, tandis qu'il promeut la création de nouvelles zones d'activités dans les secteurs plus ruraux se prévalant d'une qualité environnementale exemplaire, ou dédiées à des activités spécifiques, cohérentes avec les actifs territoriaux à valoriser (ex : la valorisation des cultures « senteurs, saveurs » dans le nord Vaucluse ou le territoire Plateaux et montagnes). Si la grille ne met pas en avant de contradictions criantes au sein de la stratégie départementale, elle met en lumière des points de vigilance qui pourraient être utiles au suivi de la mise en œuvre de l'action publique départementale.

En rapportant l'analyse de compatibilité théorique des enjeux à la création, l'extension ou la requalification de zones d'activités économiques sur les trois territoires d'étude, il en ressort les éléments suivants : on observe d'abord une tendance à la convergence entre les enjeux environnementaux et économiques. Il s'agit toutefois d'une convergence, réduite à la composante environnementale du développement durable. Si les prescriptions qualitatives sont par exemple renforcées dans les cahiers des charges de réalisation des zones d'activités économiques, la CCI de Lyon souligne que les exigences environnementales représentent avant tout des surcoûts pour les entreprises. La difficile mise en application du cahier des charges de cession de terrain du parc Eco-vert de Vivier-au-Court dans les Ardennes, en témoigne. Notons que cette qualité environnementale constitue par ailleurs une amélioration de l'attractivité des zones d'activités économiques et peut contribuer à valoriser l'image des entreprises qui s'y implante. Elle passe par des exigences d'aménagement qui représentent toutefois des surcoûts d'investissement par rapport à une zone d'activités économiques ne formulant pas d'exigence qualitative : en augmentant par exemple les surfaces d'espaces publics pour l'implantation de services ou la gestion des eaux pluviales, le coût d'accès au foncier est augmenté, réduisant la compétitivité de la zone. On peut en déduire que les enjeux d'attractivité et la composante environnementale du développement durable sont parfaitement convergents mais sont divergents avec l'enjeu de compétitivité. Notons enfin que si la prise en compte de la qualité environnementale se développe à l'échelle des ZAE, elle reste encore assez peu présente à l'échelle des grands territoires. Voies Navigables de France (VNF) regrettent par exemple que malgré des exigences environnementales accrues, les SCoT ne traitent que de manière marginale les enjeux environnementaux de la localisation des zones d'activités économiques. Pour développer l'intermodalité, notamment avec le fleuve, les projets de territoires devraient limiter la mise en concurrence du foncier logistique desservis par les transports massifiés (fleuve ou fer) avec

le foncier économique desservi uniquement par la route[93]. Notons que le SCoT de l'agglomération lyonnaise intègre cette composante dans la continuité du schéma de cohérence logistique de la Région Urbaine de Lyon (RUL).

En matière de zones d'activités économiques, la compatibilité des enjeux de soutenabilité, de compétitivité et d'attractivité achoppe enfin sur l'insuffisante prise en compte par l'action publique du pilier social du développement durable. Le traitement du pilier social en matière de zone d'activités pourrait se traduire de plusieurs façons : en répondant d'abord à la question de la manière dont les entreprises accueillies sur une ZAE répondent à un besoin d'emploi local ou soutiennent l'économie locale. L'analyse de L. DAVEZIES[94], fondée sur la nouvelle économie géographique et la théorie de la base économique tend à montrer que les richesses produites par les activités productives, ne bénéficient pas nécessairement directement au territoire sur lequel elles s'implantent. En revanche, la capacité à attirer le revenu des salariés et cadres de cette zone contribue à l'enrichissement d'un territoire. Les aides aux entreprises sont allouées en prenant en compte le critère de la création d'emplois, mais pas nécessairement local. La problématique est très forte dans les Ardennes où la désindustrialisation a créé un besoin d'emploi pour des personnes faiblement qualifiées, parmi lesquelles une grande proportion de femmes. Or la stratégie affirmée au niveau régional en Champagne-Ardenne vise plutôt à renouveler les profils d'emplois de la Région pour renforcer la part des Emplois Métropolitains Supérieurs (cf. CPER 2007-2013). Le renforcement de l'attractivité du territoire vise donc des activités pourvoyeuses de ce type d'emplois et faiblement intéressées par des personnes peu qualifiées. Les ZAE contribuent donc dans ce cas plutôt à faire évoluer le profil économique du territoire qu'à répondre aux besoins sociaux qui émergent sur celui-ci. Les savoir-faire constituent pourtant une ressource territoriale valorisable dans le cadre d'une politique de construction de l'attractivité d'un territoire. Prenons l'exemple cité par Nicolas MILLET (CCI de Lyon) relatif aux savoir-faire de l'activité horlogère développée de part et d'autre de la frontière franco-suisse. Avec le déclin des activités horlogères, les savoir-faire ont été requalifiés pour développer une filière de micro-électronique et mécanique de précision du côté suisse.

Le pilier social du développement durable vise par ailleurs l'épanouissement individuel et la cohésion sociale : on peut considérer que ces deux éléments peuvent être pris en compte dans le cadre d'une offre de services sur une zone d'activités. Techlid (pôle économique tertiaire de l'agglomération Lyonnaise situé sur sept communes au nord-Ouest de Lyon) a accompagné une offre de services comme une crèche ou une conciergerie qui bénéficient aux salariés des zones d'activités. L'accessibilité aux services de la crèche facilite l'accès à l'emploi des femmes et augmente le confort de vie des familles, en cela elle répond à une préoccupation sociale. Enfin, la ZAE est souvent conçue comme un espace clos dont l'articulation avec le tissu urbain existant est assez faible. Les territoires étudiés n'ont pas permis d'identifier d'exemples de mutualisation d'équipements qui pourrait bénéficier aux populations locales : la crèche de Techlid est par exemple prioritairement destinée aux salariés. La localisation des zones d'activités de Techlid, éloignées des centres villes traditionnels explique par ailleurs cette difficile mutualisation. Cet exemple nécessite qu'une structure existe pour impulser et animer de telles initiatives sur une ZAE : la création de telles structures est assez faiblement anticipée dans les politiques de création de zones d'activités économiques.

[93] Cette réflexion, « Les ports fluviaux, un outil pour un aménagement durable des activités logistiques dans les métropoles ? », fait l'objet d'un travail de thèse en cours d'E. Paffoni, N. Raimbault et D. Andriankaja, présenté lors des RIDAD 2011 à l'ENTPE, 23.03.11, IFSTTAR – SPLOTT.

[94] DAVEZIES L, *La République et ses territoires-La Circulation invisible des richesses*, Ed. Le Seuil, Coll. La République des Idées, 2008, pp.140.

Deux facteurs peuvent être avancés pour expliquer la prise en compte lacunaire de la composante sociale dans les politiques de zones d'activités économiques : les zones d'activités économiques restent des politiques traitées prioritairement par des « aménageurs » et des « développeurs » à l'écart des métiers sociaux. Par ailleurs les politiques dites sociales s'occupent de profils très ciblés des populations en précarité (comme les bénéficiaires du RSA par exemple) ne permettant pas nécessairement d'aborder plus largement le pilier social au sens de l'épanouissement individuel ou de la cohésion sociale. Les personnes travaillant dans le secteur social déploient des méthodes de travail fondées sur la relation individuelle et interpersonnelle, faiblement stratégique et territorialisée.

Les deux échelles d'analyse de la compatibilité des enjeux de soutenabilité, compétitivité et attractivité proposées ci-dessus ont montré qu'une stratégie publique ne pouvait pas répondre à l'ensemble des enjeux saisis sur un territoire, sans précautions préalables, sans une approche sélective du sens que l'on donne aux enjeux (le développement durable tend à se résumer à une composante environnementale) ou sans faire le choix de la prédominance d'un enjeu sur les autres : le volet humain prime sur la préoccupation environnementale, l'excellence économique prime sur la préoccupation de solidarité sociale (en pensant que la performance économique entraînera une dynamique globalement bénéfique au territoire…), l'enjeu économique prime sur la préoccupation environnementale….Mais cette priorité reste souvent implicite. L'hypothèse est qu'elle est la plupart du temps traduite par l'ordre dans lequel les différents points d'une stratégie sont exprimés. Prenons l'exemple de la *Synthèse des orientations générales d'Aménagement et de Développement Durables des Territoires* de la Région Rhône-Alpes (décembre 2008). Elle affiche ses axes dans l'ordre suivant :

a. S'assurer de la cohérence entre urbanisme et déplacements
b. Maîtriser l'étalement urbain
c. Accompagner le développement économique du territoire
d. Valoriser le territoire, préserver l'environnement

L'enjeu économique n'intervient qu'en troisième position, derrière deux axes ayant fortement traits à la préservation des équilibres territoriaux par la gestion économe de l'espace. La politique de transports de la Région constitue même la première entrée du document. Au sein du chapitre économique, une nouvelle hiérarchisation est proposée : la Région privilégie une orientation sur l'accompagnement au développement des territoires devant « l'articulation des secteurs d'activités économiques et les pôles d'urbanisation, en favorisant la mixité fonctionnelle ». La première orientation relative au développement des territoires se décline à son tour en axe énumérés dans l'ordre suivant :

a. Le développement industriel, un axe fort pour la Région
b. Le soutien au développement des TIC (dans ce cas, elle fait passer le développement d'usages innovants devant le développement de l'infrastructure)
c. Le soutien à l'économie agricole
d. Le soutien à l'économie touristique

Si l'on retrouve dans le SCOT de l'agglomération lyonnaise des items similaires, leur ordre n'est pas le même. Son PADD propose « quatre choix fondateurs », dans l'ordre suivant :

a. Développer l'attractivité économique
b. Développer l'attractivité résidentielle

c. Faire de l'environnement un facteur de développement
d. Le choix de la solidarité

L'attractivité économique intervient en premier lieu et l'environnement n'est pas le dernier item mais arrive devant « le choix de la solidarité », traduisant un positionnement clair en faveur de l'enjeu de compétitivité.

A titre de comparaison avec un autre territoire, le Contrat de Projet État-Région 2007-2013 de la Région Champagne-Ardenne propose ses orientations stratégiques dans l'ordre suivant :

a. Le renforcement de la compétitivité du territoire régional
b. L'accessibilité du territoire et la modernisation des systèmes de transports
c. La cohésion sociale et territoriale régionale
d. La préservation de l'environnement et la prise en compte du développement durable

Comme dans le SCoT de l'agglomération lyonnaise, l'enjeu de développement économique est placé en premier. La thématique « transports » n'est pas prioritairement abordée, comme le fait la Région Rhône-Alpes comme enjeu de développement urbain et outils de maîtrise de la consommation d'espace (entrée également retenue par les Lois « Grenelle) mais comme un outil de modernisation et de désenclavement des territoires. Rappelons notamment la rareté d'infrastructures performantes dans les Ardennes (lignes ferroviaires non électrifiées dans la vallée de la Meuse, fin de la voie navigable à grand gabarit à Givet, transport contraint au gabarit Freycinet sur la Meuse ardennaise, autoroute en impasse sur l'axe Reims-Charleville-Mézières et pour l'instant non connectée aux réseaux belges et luxembourgeois, desserte TGV en impasse de Charleville-Mézières, en direction de Paris…).

En ce qui concerne le Schéma d'Aménagement et de Développement Durable Vaucluse 2015, il propose ses orientations stratégiques dans l'ordre suivant :

a. Pour un territoire dynamique
b. Pour un territoire ouvert
c. Pour un territoire harmonieux
d. Pour un territoire équitable

Là encore, l'enjeu prioritairement affirmé est celui du développement économique, tandis que dans son Agenda 21 le Conseil général a fait le choix de mettre d'abord en avant :

- Une amélioration de son propre fonctionnement (axe 1 : Le Conseil général, acteur et partenaire du développement durable),
- Puis l'enjeu de solidarité (axe 2 : Conforter la solidarité et la cohésion sociale pour tous les vauclusiens)
- avant les enjeux d'équilibres spatiaux du territoire (axe 3 : Garantir la qualité et l'équilibre territorial)
- l'appropriation collective des enjeux du développement durable (axe 4 : Partager avec les vauclusiens une culture du développement durable)
- Pour terminer avec les enjeux environnementaux (axe 5 : Protéger un patrimoine commun pour les générations futures et axe 6 : Contribuer à la lutte contre le changement climatique en Vaucluse).

La thématique « économie » est d'ailleurs diluée dans ce choix, puisqu'on la retrouve à la fois dans l'axe 2 (action 32 : Orienter l'économie sociale et solidaire vers le développement durable) dans l'axe 3 sur la qualité et l'équilibre territorial (action 33 : soutenir l'aménagement de zones d'activités compatibles avec les principes du développement durable) ou encore dans plusieurs fiches de l'axe 5 (Orientation 15 : Accompagner l'évolution des filières économiques traditionnelles).

Le caractère implicite de cette priorisation se traduit dans Vaucluse 2015 par des incohérences ponctuelles entre l'ordre dans lequel apparaissent les orientations avec l'ordre dans lequel apparaissent les « interventions prioritaires » qui se trouvent en fin de chapitre. En ce qui concerne le soutien du Département à la filière agricole et agro-alimentaire, la première orientation mise en avant concerne le « soutien aux producteurs : installation des jeunes agriculteurs, structuration de circuits courts de commercialisation, approche qualitative des produits locaux », alors que l'intervention prioritaire énoncée en premier porte sur la « structuration de la filière agro-alimentaire en lien avec le pôle de compétitivité ». Tandis que la première orientation relève d'un souci prioritaire d'ancrage local de l'économie agricole, l'intervention prioritaire se situe dans la logique d'une politique d'ampleur conduite au moins à l'échelle départementale. Dans certains cas, des interventions prioritaires ne correspondent à aucune des orientations : c'est le cas de l'intervention prioritaire portant sur le « développement du tourisme fluvial », qui ne fait l'objet d'aucune orientation. L'absence de confortement mutuel entre orientations et intervention prioritaire peut être comprise comme un ajout à la marge de cette intervention prioritaire qui n'est réellement inscrite dans aucune politique publique du Département. L'expression de stratégies constitue un cadre, censé améliorer la lisibilité de l'action publique et sa cohérence, la volonté de prendre en compte les enjeux du développement durable et la complexité territoriale ont toutefois tendance à priver l'action publique territoriale de véritables priorités. L'idée défendue ci-après est que la conduite opérationnelle d'une politique de zones d'activités économiques présente les inconvénients inverses : l'action publique a tendance à saisir les ZAE comme des objets spatiaux trop « simples », et prend le risque de se déconnecter de la complexité territoriale dans laquelle elles s'inscrivent.

2 Les ZAE, objet spatial et économique dont la complexité est insuffisamment prise en compte

Trois niveaux de complexité sont identifiés ici que le propos s'efforcera de confronter aux pratiques de l'action publique territoriale.

2.1 Les ZAE, un outil parmi d'autres, dans le panel des politiques publiques de développement économique

L'offre en matière de foncier économique n'est que l'un des outils des politiques de développement économique et doit être mobilisée en cohérence avec ces derniers afin de répondre à une stratégie globale de développement économique. La réflexion a donc été conduite en deux temps : positionner les politiques de zones / parcs d'activités économiques dans le panel des outils des politiques de développement économique, et analyser la mobilisation de ces outils dans un cadre stratégique sur les trois territoires d'étude.

2.1.1 Les zones d'activités économiques dans le panel des outils de développement économique

Le schéma ci-après (Fig. I.6) a été élaboré sur la base de l'analyse de sept documents :

- le rapport d'activités 2011 de la Région Champagne-Ardenne,
- la délibération d'approbation du budget primitif 2011 du Conseil général des Ardennes,
- le rapport n°400, en date du 22 novembre 2010 relatif au développement économique et touristique des Ardennes,
- le rapport d'activités 2011 de la Région Rhône-Alpes,
- le rapport d'activités 2011 du Département du Rhône,
- le rapport annuel 2011 du Grand Lyon,
- le rapport annuel 2010 du Conseil général de Vaucluse.

Partout les politiques d'offres foncières et immobilières à destination des entreprises existent, mais au milieu d'un foisonnement d'autres outils. Pour plus de lisibilité, une typologie de six familles d'outils est proposée :

- les aides aux entreprises et aux filières économiques constituent le cœur de l'intervention des collectivités : elles sont constituées d'aides directes aux entreprises, financières, en ingénierie, d'accès au financement, à l'innovation… Il peut également s'agir d'aides apportées par les collectivités à des structures intermédiaires qui apportent un service aux entreprises (chambres consulaires qui mettent en place des actions collectives de formation, accompagnement à l'implantation, aide à la création d'entreprises…) ;
- le second pôle d'outils est constitué par les politiques d'emploi / formation, composées d'aides individuelles (en matière d'insertion elles sont prioritairement portées par les Conseils généraux, en matière de formation, elles sont prioritairement portées par les Conseils régionaux) ;
- le troisième pôle est constitué des politiques de soutien à l'innovation, l'enseignement supérieur et la recherche. Elle se traduit par le financement de programmes de recherche par exemple ;
- la quatrième famille porte sur le soutien à l'animation économique, la prospection et le marketing : elle se traduit souvent par le financement ou la participation des collectivités à des salons de promotion du territoire ou de filières spécifiques ;
- la cinquième famille porte sur l'aménagement et les politiques territoriales : on y trouve les politiques d'aménagement foncier et immobilier à destination des entreprises, mais également les grands projets d'infrastructures qui visent prioritairement un objectif de développement économique (comme les grandes infrastructures routières, ou l'aménagement en faveur d'un réseau de desserte en Très Haut Débit) ainsi que les différentes formes de contrat qui visent, au moins pour partie, à soutenir le développement local ;
- la sixième et dernière famille rassemble les outils de coopération décentralisée qui contribuent à impulser des coopérations à l'échelle européenne et internationale, mais qui ne sont pas exclusivement économiques.

LES COMPOSANTES DES POLITIQUES PUBLIQUES DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

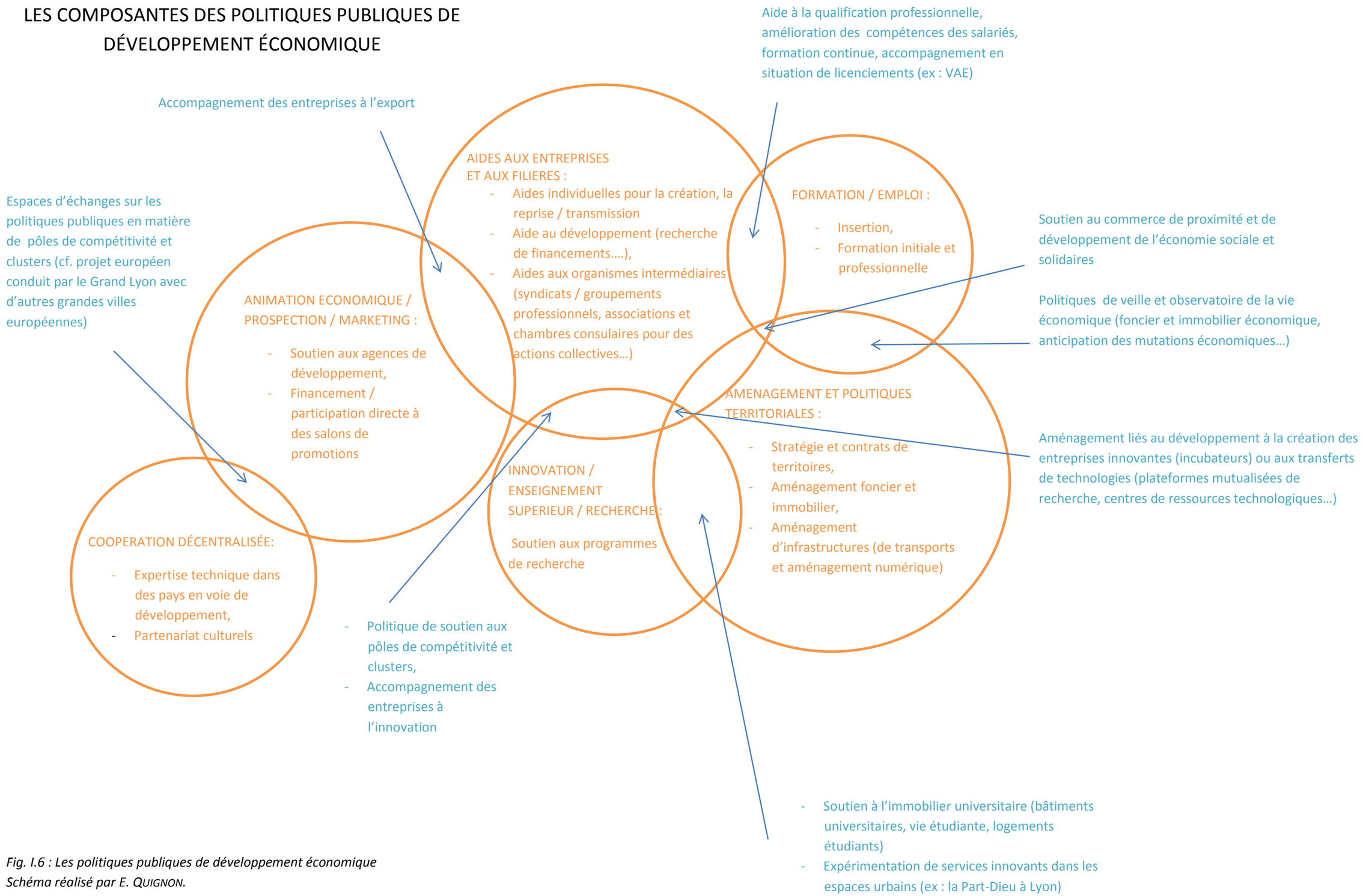


Fig. I.6 : Les politiques publiques de développement économique
Schéma réalisé par E. QUIGNON.

Le schéma ci-avant (Fig.I.6) a également été conçu pour mettre en lumière les liaisons ou interfaces qui existent entre ces différentes catégories d'outils, représentées par les zones de recouvrement des différents cercles : elles font ressortir soient des politiques publiques pouvant appartenir à deux ou trois cercles différents tel que l'aide à l'innovation dans les entreprises, soit de nouvelles politiques publiques nées de la convergence de plusieurs catégories d'outils, comme c'est le cas des politiques de soutien aux pôles de compétitivité et clusters ou l'aide au transfert de technologies, qui relèvent à la fois de l'aide aux entreprises et du soutien à l'innovation, la recherche et l'enseignement supérieur. On notera que les interfaces sont particulièrement nombreuses dans les politiques publiques du Grand Lyon : c'est le cas de l'animation depuis trois ans d'un espace d'échanges sur les politiques publiques en matière de pôles de compétitivité et clusters dans les villes européennes (Clusnet est un projet cofinancé par la Commission européenne et rassemble douze partenaires issus de villes européennes), ou la conduite d'expérimentation visant la mise en places de services innovants, en collaboration avec les entreprises et résidents de la Part-Dieu ainsi qu'avec des laboratoires de recherche de Lyon. Les documents de référence permettent d'avoir une vision d'ensemble des outils à la disposition des politiques publiques mais ne disent pas avec quelle cohérence ils sont mis en œuvre.

2.1.2 La mobilisation de ces outils dans un cadre stratégique

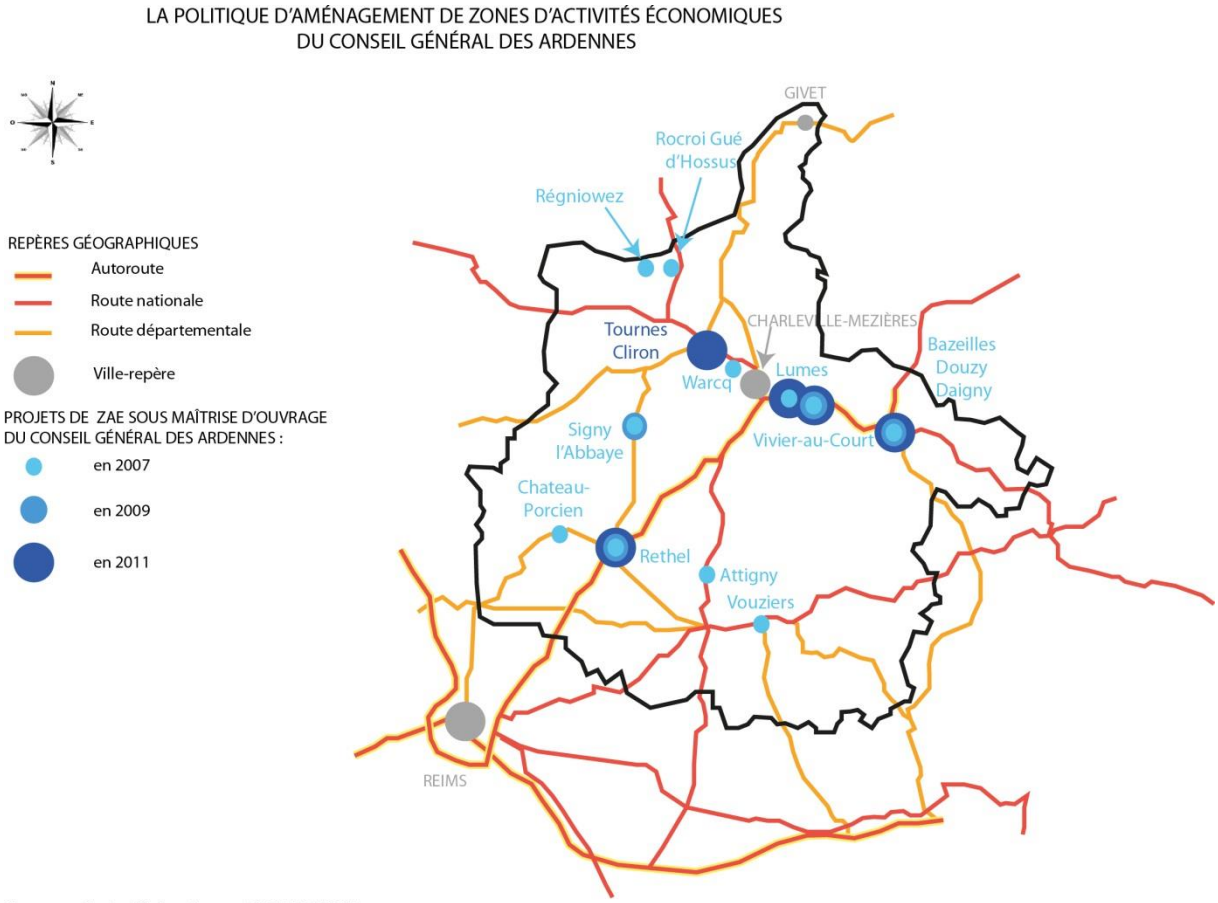
L'inscription des politiques publiques de zones d'activités économiques dans une stratégie globale est assez inégale d'un territoire d'étude à l'autre. Le Conseil général des Ardennes a engagé au début des années 2000 une politique volontariste d'aménagement de zones d'activités économiques, se fondant sur le discours des « développeurs » qui affirmaient que l'absence d'offre foncière dans les Ardennes était l'un des principaux points faibles du territoire. La carte ci-dessous(Fig.I.7) présente l'évolution des priorités du Département des Ardennes en la matière entre 2007 et 2011 : on constatera d'abord qu'en 2007 les projets de ZAE pilotés par le Conseil général des Ardennes se situent indifféremment sur les axes autoroutiers ou le long d'un réseau secondaire de routes nationales ou départementales et sont très nombreux (onze). Le compte-rendu d'activités relatif aux parcs d'activités départementaux fait état, au 31 décembre 2009 d'avancements sur quatre parcs d'activités (Rethel, Bazeilles – Douzy, Vivier-au-Court, et Signy l'Abbaye), trois d'entre eux se situent le long d'axes autoroutiers, seul le parc de Signy l'Abbaye se situe en zone rurale, desservie par route départementale. Cet état d'avancement met en lumière un recentrage de l'action départementale, mais qui dépend encore des « coups partis » : en effet les parcs d'activités de Bazeilles 2, Signy l'Abbaye et Vivier-au-Court sont les opérations les plus avancées en 2009 (les trois sont en partie viabilisés et en cours de commercialisation). Le rapport n°400, en date du 22 novembre 2010, relatif au développement économique et touristique présente les orientations retenues pour la préparation du budget primitif 2011. Il fait plus explicitement référence à une priorisation de l'action départementale : « Depuis 2009, le Conseil Général a concentré son intervention en tant que maître d'ouvrage, aux Parcs d'Activités Départementaux suivants, situés à proximité de l'A34/future A304 et pouvant accueillir des projets exogènes :

- le Parc d'Activités de Référence de Bazeilles-Douzy : 28 ha sont disponibles sur Bazeilles et 20 ha sont en cours de viabilisation sur Douzy ;
- le Parc d'Activités Ecovert de Vivier-au-Court : 12 ha sont aménagés dont 3 ha qui sont commercialisés ;

- le Parc d'Activités Départemental de Rethel : les procédures d'aménagement sont en voie d'achèvement ;
- sur le secteur de Tournes-Cliron, une réflexion est en cours pour la réalisation d'un parc logistique. »

Cette priorisation progressive de l'action départementale répond d'une part à une pertinence économique, fondée sur la desserte des espaces économiques par des axes routiers majeurs, et d'autre part à un souci d'optimisation de l'emploi des ressources financières du Département. C'est ce second argument qui a même prédominé dans le choix du Conseil général de restreindre ses critères d'interventions aux maîtres d'ouvrage de zones d'activités économiques : « Du fait de l'importance du montant des aides demandées, les aides aux communes et communautés de communes pour le développement de projets à vocation économique, nécessitent la mise en place de règlements d'intervention qui fixeront les taux d'accompagnement et le plafonnement des aides. » Pour évaluer la pertinence économique de ces projets, le Département des Ardennes se fixe deux types de critères :

- dans le cas de projets de création de ZAE et pour les projets inférieurs à 20 Ha, le maître d'ouvrage doit disposer de l'engagement d'implantation d'une entreprise, représentant au moins 50 % de la superficie projetée de la zone. Dans le cas d'extension, la superficie restante à commercialiser ne doit pas excéder 25 % de la superficie totale de la ZAE. Enfin, dans le cas de requalification, l'occupation de la ZAE doit s'élever à au moins 50 % de la superficie totale de la zone ;
- d'une manière générale « afin de démontrer l'intérêt du projet, toute demande doit faire l'objet d'une étude préalable, réalisée par un expert indépendant portant sur l'environnement économique du territoire et la qualité de l'offre (marché immobilier et foncier, superficie et positionnement des zones d'activités, nature des activités présentes, taux d'occupation, surfaces disponibles, bassin d'emplois concerné, évaluation environnementale…). »



Source : Carte élaborée par E. QUIGNON.
Fond de carte : carte routière et touristique Bay Foldex 1 / 1 000 000 e

Fig. I.7 : Évolution de la maîtrise d'ouvrage du Conseil général des Ardennes sur les ZAE, entre 2007 et 2011.

Cette politique d'offre foncière n'est toutefois pas mise au service d'une stratégie de développement économique globale : ces critères montrent en effet que la pertinence économique est sollicitée au coup par coup et de fait à une échelle territoriale restreinte. En 2007, le Département des Ardennes dispose d'une stratégie de développement économique qui n'est en réalité que la somme des dispositifs d'aides de la collectivité au monde économique. Elle ne constitue pas réellement une stratégie, notamment parce que la réalisation des ZAE départementales ne traduit pas des objectifs de développement économique explicites ou centrés sur certaines filières par exemple. La politique du Conseil général de la Marne, département limitrophe des Ardennes, sur l'aéroport de Vatry met particulièrement en avant, par contraste, l'absence de stratégie du Département des Ardennes. En 1992, le Conseil général de la Marne reprend le projet de développement de l'aéroport aux portes de Reims et créé une Société d'Économie Mixte pour son aménagement et son développement économique. Les procédures d'aménagement débutent réellement en 1996 avec l'appui de la SEM, qui est le gage de la cohérence de l'aménagement d'ensemble de cet espace de 1 850 ha (périmètre ayant fait l'objet d'un arrêté préfectoral de Projet d'Intérêt Général en 1994). Compte tenu de la localisation de l'aéroport sur des axes de circulation majeurs nord –sud et est-ouest, le long d'autoroutes (A4 et A26) et bénéficiant d'un embranchement ferroviaire dédié, le Département de la Marne décide de développer l'aéroport pour en faire une plate-forme logistique multimodale d'ampleur. Celle-ci se spécialise dans l'acheminement de produits frais, grâce à des équipements dédiés comme un centre de denrées périssables de 2 500 m², et développe les transports

humanitaires ainsi que les transports de voyageurs. Entre 2003 et 2006, la croissance du fret est multipliée par quatre (de 8 730 tonnes en 2003 à 37 659 tonnes en 2006), plaçant l'aéroport de Vatry dans ce domaine, au troisième rang des aéroports de province français derrière Toulouse et Marseille et devant Lyon. Cet exemple met en lumière l'aspect structurant de la politique publique départementale en matière de foncier à vocation économique, ici à vocation logistique.

Au contraire du Département des Ardennes, le Département de Vaucluse souhaite articuler fortement les créations / extensions et requalifications de zones d'activités à la préexistence d'une stratégie de développement économique, élaborée à l'échelle intercommunale. Cette démarche peut être financée jusqu'à 80 % par le Conseil général et constitue un des premiers critères pour prétendre aux financements sur l'aménagement de zones d'activités économiques, dans le cadre de la charte qualité pour les parcs et quartiers d'activités. Cette charte a été approuvée en novembre 2008 par les élus du Conseil général en même temps que la « nouvelle politique économique du Département », qui se traduit en quatre objectifs :

- objectif 1 : Permettre le développement et l'accueil d'entreprises dans des parcs et quartiers d'activités de qualité pour développer l'image et l'attractivité du Vaucluse ;
- objectif 2 : parier sur le développement des territoires, faciliter les initiatives et les créations d'activités d'entreprises ;
- objectif 3 : s'appuyer sur les filières d'excellence, accompagner l'émergence de nouveaux segments et rapprocher les offres et les demandes d'emplois ;
- objectif 4 : optimiser la prospection et l'implantation d'entreprises sur le territoire.

L'objectif 3 porte plus précisément sur le soutien de neuf filières d'excellence, réparties selon trois priorités :

- la priorité 1 compte quatre filières :
    - le développement durable, les énergies renouvelables et l'éco-construction ;
    - les services marchands à la personne ;
    - l'Industrie Agro-Alimentaire (IAA)/ agriculture (nouveaux marchés) ;
    - la mécanique / métallurgie.

La priorité 1 se traduit par la création de plateformes emploi / formation au niveau départemental dédiées à chacun de ces quatre secteurs, mettant en relation les structures de formation et les représentations professionnelles.

- La priorité 2 compte trois filières :
    - IAA / Agriculture (intervention traditionnelle) ;
    - Tourisme d'affaire et éco-tourisme ;
    - Cosmétique.
- La priorité 3 compte deux filières :
    - Les métiers de la santé / social ;
    - La plasturgie / emballages.

En ce qui concerne le Conseil général de Vaucluse, on notera toutefois quelques incohérences internes dans la mise en œuvre de sa stratégie: en effet la prise en compte de cette stratégie générale ne constitue pas un critère explicite d'allocation de la subvention pour la définition de la stratégie intercommunale en matière de développement économique. De même, si le préambule de la charte fait explicitement référence au schéma Vaucluse 2015, doté d'un chapitre sur le foncier à vocation économique, il n'y a pas parfaite adéquation entre les orientations de Vaucluse 2015 et

celle de la charte qualité des parcs et quartiers d'activités, de l'aveu même de la direction qui la met en œuvre. Celle-ci met en effet en avant deux arguments :

- Le caractère général de la stratégie Vaucluse 2015 : le schéma définit de grandes zones d'influence qui méritent d'être ensuite traduites plus concrètement sur le territoire ;
- Le travail à l'échelle des EPCI suppose de prendre en compte les enjeux plus locaux et de répondre aux besoins des élus, maîtres d'ouvrage de ZAE.

Enfin, l'exemple de la politique départementale dans le sud Luberon met plus précisément en lumière ces « incohérences » : la communauté de communes Luberon Durance développait un projet d'extension de la zone d'activités du Revol existante. Pour bénéficier des financements départementaux, elle a engagé une démarche d'élaboration d'une stratégie de développement économique. En parallèle, le Département engageait sous sa maîtrise d'ouvrage une étude d'opportunité sur l'aménagement de nouvelles zones d'activités économiques, en lien avec l'arrivée du projet ITER contenant un volet sur le positionnement économique, à l'échelle du Sud Luberon (incluant les communautés de communes Luberon Durance et Portes du Luberon). Ces dysfonctionnements conduisent à des situations de tensions entre les acteurs du territoire, centrées sur l'efficacité de l'action économique départementale en lien avec la formulation d'une stratégie de développement économique : le 21 juin 2012, F. MARIANI, Président de la Chambre de Commerce et d'Industrie condamne dans le journal La Provence *"Il n'y a aucune vision économique commune entre les élus des collectivités territoriales vauclusiennes. C'est un drame".* Il dénonce plus particulièrement dans cet article, la politique d'infrastructures qui sous-valorise le transport fluvial (80 km de linéaire selon lui en Vaucluse) et traîne à terminer la Liaison Est-Ouest (devant relier l'A7 à l'A9 en contournant l'agglomération d'Avignon) ainsi que l'abandon de l'industrie au profit des services. Le 9 juillet 2012, La Provence publie un article intitulé « Pourquoi le Vaucluse n'attire plus les entreprises ? » : l'agence de développement économique « Vaucluse Développement » s'y inquiète du manque de foncier à vocation économique disponible et met en relation directe le taux de chômage vauclusien (12,3 %) avec les opportunités d'implantation manquées à plusieurs reprises dans le Département faute de foncier : en 2010, Amazon souhaitait implanter une plate-forme logistique qui s'est finalement installée à Montélimar. De même, le projet agroalimentaire « Crystal » s'est finalement implanté dans l'Ardèche, la plate-forme de Bollène ne réunissant pas les conditions d'implantation souhaitées. M. FUILLET, Président de Vaucluse Développement ainsi que de la commission tourisme économie et emploi du Conseil général de Vaucluse, note que les responsables ne sont pas les élus locaux, même s'il incrimine la responsabilité des SCoT dans une rationalisation excessive de la production de foncier à vocation économique : il pointe en effet *« l'importance de la préparation des Scot qui, sur certains territoires, n'est pas du tout adaptée à la réalité économique. Mais sur cette question du foncier, j'ai l'impression de prêcher dans le désert ! ».* Il en appelle à la responsabilité de l'État en lui demandant de « définir une politique économique globale sur le Département ». F. MARIANI et M. FUILLET se rencontrent donc sur l'idée d'un manque de stratégie cohérente et globale sur le territoire, comme frein à l'efficacité de l'action publique, même s'ils n'identifient pas les mêmes responsabilités.

Les exemples des stratégies mises en œuvre par les Conseil général du Rhône et Conseil régional de Rhône-Alpes mettent en avant un positionnement encore différent des deux exemples précédents : leur soutien à l'aménagement de zones d'activités économiques est prioritairement pensé dans le cadre d'une politique d'aménagement du territoire et d'équilibre territorial pour apporter leur soutien à des territoires de moindre attractivité. Au contraire, la politique du Conseil régional de

Champagne-Ardenne, bien qu'elle soit, elle aussi, ponctuelle sur le territoire, se traduit plutôt comme une politique de compétitivité et de pôles d'excellence, via le label Parcs d'Activités de Référence (PAR).

A l'échelle des SCoT, on peut noter que les enjeux économiques sont assez proches d'un territoire à l'autre. Dans les trois territoires étudiés (SCoT de Charleville-Mézières, agglomération lyonnaise et bassin de vie d'Avignon), les stratégies en matière de zones d'activités économiques visent à :

- rationaliser la création en la soumettant à des critères de pertinence économique (réduire la création de sites économiques qui se feraient concurrence au sein d'un même territoire) et de moindres contraintes techniques,
- formaliser une stratégie partagée entre des élus locaux qui souhaiteraient tous avoir une zone d'activités sur leur territoire,
- lutter contre une consommation foncière inutile et induisant des déplacements routiers importants.

Le PADD du SCoT de l'agglomération de Charleville-Mézières définit plusieurs orientations visant à « renouer avec le développement et l'attractivité » s'appuyant sur les zones d'activités économiques. Il s'agit de « Promouvoir les zones de Tournes – Cliron et Belval, d'intérêt stratégique », « développer et raisonner l'offre en zones d'activités économiques », « inviter les autres collectivités à modérer leur offre en zones d'activités », et « renforcer la qualité paysagère et environnementale des zones d'activités ». Ces axes stratégiques se traduisent de manière très fortes dans le Document d'Orientations Générales (DOG) car elles en constituent les premiers volets, dont l'aspect rationalisation et régulation est particulièrement mis en avant : « Maîtriser le développement des espaces à vocation économique », « hiérarchiser et qualifier l'offre foncière à vocation économique », « encadrer l'extension des espaces à vocation économique ». Cette approche du développement semble proposer une façon de concilier les enjeux de soutenabilité, de compétitivité et d'attractivité en abordant le développement durable comme une démarche, une façon de conduire le développement : il peut être recherché tout en prenant en compte les composantes du développement durable. On observe par exemple que des outils d'amélioration de la qualité environnementale des activités économiques sont mobilisés dans les trois territoires étudiés : les trois SCoT formulent des prescriptions qualitatives sur l'aménagement des espaces économiques. Il s'agit, pour l'agglomération lyonnaise des « orientations pour le développement d'espaces et de bâtiments d'activités durables ». Les grands principes définis dans cette partie du DOG (requalification prioritaire sur l'extension, recherche d'une plus grande densité, qualité environnementale des bâtiments d'activités, connexion aux modes de transport collectifs, démarche d'Approche Environnementale de l'Urbanisme…) ont été déclinés dans deux documents corollaires : un référentiel pour la qualité environnementale des zones d'activités et des bâtiments et un référentiel tertiaire. Les SCoTs du Bassin de vie d'Avignon et de l'agglomération carolomacérienne formulent, quant à eux, des préconisations portant sur l'insertion du projet dans le site, la hiérarchisation de la trame viaire en intégrant les modes doux (SCoT du BVA)… L'approche par les SCoT confère nécessairement à l'analyse un angle d'attaque prioritairement spatial aux orientations stratégiques formulées. Les trois agglomérations ont en revanche formulé des stratégies de développement économique, moins tournées vers la rationalisation du foncier économique et davantage vers la recherche de l'excellence et de la compétitivité : la communauté d'agglomération de Charleville-Mézières, Cœur d'Ardenne, a ainsi approuvé en octobre 2006 un nouveau projet d'agglomération, dont certaines actions se projettent jusqu'en 2020 ou 2025. Le développement

économique y occupe une place importante, surtout présent dans le premier axe stratégique « Les ressources humaines, génératrices de développement économique et facteur de cohésion sociale ». Cet axe est décliné en quatre orientations :

1. Favoriser le développement et la diversification du tissu économique,
2. Accompagner le développement de l'enseignement supérieur, la recherche, et ses retombées sur le territoire
3. Faire du tourisme un levier de développement économique, créateur de richesses et d'emplois
4. Mettre en œuvre une stratégie concertée de développement de l'habitat permettant de répondre aux ménages souhaitant vivre et travailler dans l'agglomération

On notera toutefois que l'ensemble du projet d'agglomération de Cœur d'Ardenne comporte des éléments de développement économique.

Le Grand Lyon formule une stratégie reposant sur trois engagements, décliné en trois objectifs :

1. Conforter l'agglomération comme un territoire d'innovation, créateur de richesses et d'emplois
2. Porter de grands projets structurants comme Part-Dieu ou la Confluence
3. Porter l'image de l'agglomération à l'international, améliorer ses connections avec le reste du monde

Le Grand Avignon travaille depuis de nombreux mois à l'élaboration d'un nouveau projet d'agglomération, élaboré en respectant la démarche Agenda 21 : la démarche étant en cours d'élaboration, aucun élément sur la stratégie économique n'est aujourd'hui connu. Le SCoT du bassin de Vie d'Avignon est le seul document qui formule aujourd'hui une stratégie explicite en matière de développement économique, disséminée dans les quatre défis du PADD :

LA STRATEGIE DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE EXPRIMEE DANS LE PADD DU SCOT DU BASSIN DE VIE D'AVIGNON

DEFI 1 : TIRER PARTI DU POSITIONNEMENT STRATEGIQUE DU GRAND BASSIN DE VIE D'AVIGNON DANS LE CONTEXTE REGIONAL

1.1 Les ambitions régionales

1.1.2 Renforcer l'attractivité économique en s'inscrivant dans une politique de développement durable

Diminuer la part de l'économie résidentielle

Conforter les grands pôles d'emplois structurants et développer de nouveaux projets

Développer et organiser la logistique en misant davantage sur le multimodal

Développer le tourisme

Soutenir l'agriculture

1.2 Les atouts du Grand Bassin de Vie d'Avignon à conforter pour positionner le territoire à l'échelle régionale

1.2.3 Développer des coopérations avec les territoires voisins

Les pôles de compétitivité PEIFL, Pégase, TRIMATEC

Articuler les différents projets de zones d'activités limitrophes dans une logique de complémentarité

1.3 L'organisation générale de l'espace au sein du SCoT du bassin de vie d'Avignon

Participer à la dynamique économique : créer 17 000 emplois d'ici 2020

DEFI 2 : MAINTENIR UNE ATTRACTIVITE PRODUCTIVE, DURABLE ET MAÎTRISEE

Objectif 1 / Renforcer les atouts concurrentiels du tissu économique

Créer des emplois dans chaque secteur d'activité

2.1.1 Renforcer l'économie productive

L'agriculture

L'industrie, zoom sur les besoins de l'agro-alimentaire

Structurer la filière logistique

2.1.2 Maintenir une économie résidentielle encadrée

Le commerce : premier secteur d'activité

Les services

Le tourisme et la culture

Les emplois à haute valeur ajoutée, les emplois métropolitains

2.1.3 Les principes d'urbanisme retenus pour l'économie : les quartiers mixtes et les zones d'activités

2.1.4 Travailler sur la promotion et le marketing de l'offre économique

Objectif 3 / Organiser un mobilité durable

2.3.1 Rendre le territoire éco accessible aux grands flux économiques

Prioriser le transport ferré et fluvial des marchandises et favoriser l'intermodalité

Desservir les grands pôles d'emplois du territoire par des transports en commun efficaces et attractifs

Améliorer les dessertes économiques routières indispensables pour l'accessibilité et le développement du territoire

DEFI 3 : ASSURER L'EQUILIBRE ENTRE LES DIFFERENTES VOCATIONS DE L'ESPACE : ETABLIR UN CONTRAT FONCIER DURABLE
Objectifs 4 / Se donner les moyens d'une extension mesurée de l'urbanisation
4.1.5 Localiser et quantifier le foncier économique et anticiper l'avenir

DEFI 4 : PROMOUVOIR UN URBANISME INNOVANT ET INTÉGRÉ
Objectif 9 / Favoriser la qualité urbaine
4.3.1 Mettre en valeur l'existant
Réhabiliter les zones d'activités existantes
4.3.2 Garantir la qualité urbaine des extensions : quartiers mixtes, grandes zones d'activités

Fig. I.8 : La stratégie de développement économique des partenaires du SCoT du Bassin de Vie d'Avignon.

Inscrite dans le ScoT, la composante spatiale du développement économique y est bien sûr plus prégnante que dans une stratégie de développement économique. On y retrouve toutefois des orientations relevant clairement de la stratégie de développement économique comme celle liée au soutien à la filière logistique ou au développement des emplois supérieurs métropolitains. La recherche d'excellence et d'innovation y est moins fortement affirmée dans que dans la stratégie de l'agglomération lyonnaise, et la recherche d'une positionnement à l'échelle régionale constitue le point d'entrée du PADD, alors que Lyon est plutôt dans le confortement d'une position acquise, son échelle de référence n'est pas la Région mais plutôt l'Europe et le monde.

La présente partie visait à mettre en perspective l'action publique en matière de zones d'activités économiques dans le contexte plus global des politiques publiques de développement économique. L'analyse a mis en avant plusieurs cas de figure :

- la conduite d'une politique publique de zones d'activités économiques, déconnectée de stratégie de développement économique plus globale (cas du Département des Ardennes) ;
- la recherche d'une articulation forte entre stratégies économiques locales et aménagement de zones d'activités économique, dont l'efficacité peut être freinée par des incohérences internes à la structure (cas du Département de Vaucluse). Au contraire, la communauté urbaine de Lyon surmonte ces difficultés d'ordre organisationnelle en imposant une logique de projet dans le traitement de la problématique de l'accueil des entreprises (SAE) ;
- l'exemple de Coeur d'Ardenne montre que la politique de zones d'activités, économiques, très importante dans la stratégie de l'agglomération est prioritairement inscrite dans une stratégie d'aménagement du territoire (SCoT, étude de faisabilité relative aux zones d'activités économiques, plan d'action foncière) avant d'être inscrite dans une stratégie économique (pourtant existante via le projet d'agglomération) ;
- enfin, les exemples des Conseils général du Rhône et Conseil régional de Rhône-Alpes mettent en lumière le souci d'utiliser prioritairement le soutien aux zones d'activités économiques comme un outil d'équilibre territorial visant à accompagner le développement local dans les territoires potentiellement les moins compétitifs.

2.2 La ZAE, un espace à vocation spécifique dans des enjeux d'aménagement du territoire complexes

La complexité des enjeux mérite aussi d'être analysée à l'échelle plus opérationnelle de l'aménagement d'une ZAE. Dans ce cas, le croisement des enjeux est d'une autre nature et l'entrée est prioritairement celle de l'aménagement urbain et du territoire. Les ZAE constituent en effet des secteurs dédiés à l'activité économique dont l'usage doit être régulé au regard des autres vocations foncières de l'espace. De même l'aménagement d'une ZAE soulève des enjeux d'aménagement du territoire dépassant ceux du développement économique.

2.2.1 Une vocation foncière à aborder dans le cadre d'une politique foncière plus globale

L'agglomération Cœur d'Ardenne et le Conseil général de Vaucluse constituent deux exemples intéressants pour aborder la question de la régulation entre les différents usages fonciers.

2.2.1.1 Le plan d'action foncière (PAF) de l'agglomération de Charleville-Mézières

Le projet d'agglomération de Charleville-Mézières (Cœur d'Ardenne) approuvé en octobre 2006, prévoyait (dans sa fiche n°C3) l'élaboration d'un plan d'actions foncières (PAF) qui aurait pour objectif de permettre la constitution d'un stock foncier mobilisable pour les projets économiques ou d'habitat et d'anticiper les hausses du prix foncier résultant de la création d'ouvrages publics. Le PAF a été finalisé en avril 2010. Il a fait l'objet d'une méthode d'élaboration extrêmement rigoureuse. Il a été conduit en trois temps :

Définition des enjeux et des besoins fonciers : ils ont été définis sur la base de documents cadres existants (le projet d'agglomération a été approuvé en octobre 2006, le Programme Local de l'Habitat et le Plan de Déplacements Urbains ont été approuvés en septembre 2009, le SCoT était alors en cours d'élaboration, l'étude de faisabilité sur les zones d'activités économiques a été conduite en 2008). Ce premier temps de la démarche témoigne particulièrement du souci de l'agglomération d'articuler l'action « support » (sur le foncier) avec l'action « contenu » (sur la définition quantitative et qualitative des programmes d'habitat, la logique de déplacement au sein de l'agglomération, etc.). L'agglomération décline ces enjeux / besoins fonciers en douze orientations foncières organisées par vocation foncière et reposant sur les orientations du projet d'agglomération (entre guillemets).

HABITAT :

1. « Mettre en œuvre une stratégie concertée de développement de l'habitat permettant de répondre aux ménages souhaitant vivre et travailler dans l'agglomération » :
    a. Localiser des parcelles intéressantes au plus proche des centres bourgs ou de centre de quartiers pour maintenir ou accueillir une population proche des lieux de vie et de desserte en transports urbains
    b. Privilégier les sites en renouvellement urbain (dont les dents creuses en centre urbain dense) aux sites en extension urbaine
2. « Mettre en œuvre une politique de réserves foncières » :

a. Définir des sites d'accueil stratégiques pour anticiper les projets, sur du foncier non occupé
b. Acquérir le foncier nécessaire pour anticiper les besoins de reconstruction de logements générés par le PRU

ÉCONOMIE :

3. « Favoriser le développement et la diversification du tissu économique » :
    a. Définir des sites d'accueil stratégiques pour développer l'offre foncière économique
    b. Localiser des sites où une mutation des activités et / ou un changement de fonction notamment pour de l'habitat doit être envisagé
4. « Reconquérir les espaces délaissés »
    a. Localiser les sites potentiels de renouvellement urbain sur des friches industrielles
5. « Accompagner l'arrivée du TGV »
    a. Développer des réserves foncières pour le pôle multimodal
    b. Réserver du foncier pour le développement d'activités tertiaires à proximité de la gare

TOURISME :

6. « Créer les conditions favorables à l'accueil touristique » :
    a. Accompagner la création de nouvelles structures d'hébergement

ÉQUIPEMENTS PUBLICS :

7. Contribuer à l'attractivité du territoire par la réalisation de grands équipements de centralité
    a. Accueillir de nouveaux équipements de congrès, culturels et sportifs

TRANSPORTS ET DÉPLACEMENTS :

8. Adapter les conditions de transport et de déplacement au développement de l'agglomération
    a. Mise en place d'un parking-relais Sud pour accompagner le développement des transports collectifs, notamment en site propre

En s'intéressant à la fois aux vocations foncières d'habitation, économique, de tourisme, d'équipements publics et de déplacement, l'agglomération témoigne d'une volonté d'apporter une vision intégrée de l'ensemble de son territoire. On notera toutefois qu'aucune orientation foncière n'est formulée sur le foncier à vocation agricole.

La deuxième étape de la démarche d'élaboration du PAF a consisté à définir le gisement foncier dont disposait l'agglomération pour répondre à ces enjeux. Celui-ci a été défini sur la base des documents d'urbanisme (POS / PLU) et des entretiens avec les élus de chaque commune. Trente-huit sites ont été identifiés au total. Chacun des sites identifiés a été intégré dans une ou plusieurs des orientations foncières auxquelles il semblait pouvoir répondre.

La troisième étape a permis de hiérarchiser les sites à enjeux et d'élaborer le PAF. La hiérarchisation s'est faite en distinguant les sites à enjeu communautaire, des sites à enjeu communal à portée communautaire, des sites à enjeu strictement communal. Cette nomenclature distingue en réalité les

sites sur lesquels la Communauté d'agglomération interviendra (29) de ceux sur lesquels elle n'interviendra pas (9). L'intervention de Cœur d'Ardenne a été jugée opportune par les élus dans le cas :

- d'une dureté foncière apparente (bâtiments à réhabiliter ou à détruire, servitudes ou droits des sols contraignants, risques naturels, pollution, propriété morcelée)
- d'une superficie importante,
- d'une localisation intéressante.

Les sites à enjeu communautaire se distinguent des sites à enjeu communal à portée communautaire par la nature de l'intervention de l'agglomération qui a défini trois niveaux d'intervention en matière de foncier :

- une intervention transversale conduite au bénéficie de l'ensemble du territoire, indépendamment des vocations foncières et des niveaux d'enjeux :
    - assistance-conseil dans l'élaboration des documents d'urbanisme,
    - mise en place d'un observatoire foncier : veille foncière,
- une intervention sur le projet dans le cas de sites à enjeu communal à portée communautaire :
    - aide technique à la mise en place d'outils fonciers opérationnels,
    - aide à la définition du projet : composition, choix du maître d'œuvre,
- une intervention sur le projet dans le cas de sites à enjeu communautaire :
    - prise en charge d'études préalables (notamment ZAC),
    - délégation du droit de préemption pour acquisition,
    - acquisition directe ou partielle (subvention foncière) suite à la mise en place d'un fond de portage foncier,
    - recherche et négociation avec les opérateurs « pour assurer » l'intérêt public du projet.

On notera que dans ce dernier cas, l'agglomération n'est pas nécessairement le maître d'ouvrage du projet mais s'engage dans la définition d'une maîtrise d'ouvrage partenariale. En ce qui concerne la mise en œuvre de ce PAF : son approbation récente, au moment de l'échange avec la direction du développement économique de la communauté d'agglomération (juin 2010) n'a pas permis d'en évaluer la mise en œuvre. Toutefois, lors de l'entretien, la directrice du développement économique a fait état de sept sites stratégiques, dont six sont repérés dans « l'étude sur la faisabilité de nouvelles zones d'activités économiques sur le territoire de la communauté d'agglomération Cœur d'Ardenne ». Il s'agit de : La Francheville (26,2 ha), Montcy-Notre-Dame (20 / 36 ha), Villers Semeuse – Cora (52 ha), Manchester (8 ha), Warcq (20 à 42 ha), Étion (7,8 ha). On retrouve cinq de ces sites (hors Étion) dans le PAF, dans l'orientation foncière économique « Définir des sites d'accueil stratégiques pour développer l'offre foncière économique » : Bellevue la Mal Campée 3 (site n°3) et NZAE le Pré de la Rue (site n°17) à Warcq, la NZAE La Maison Bleue à Montcy-Notre-Dame (site n°6), Manchester à Charleville-Mézières (site n°18), NZAE Le Fa à Villers Semeuse (site n°31), NZAE Hoyeau-Mallet à La Francheville (site n°32). A l'époque de l'entretien, l'agglomération indiquait être en train de réaliser deux des projets identifiés comme stratégiques, l'un sous maîtrise d'ouvrage publique, l'autre sous maîtrise d'ouvrage privé (Villers-Semeuse – Cora : extension de la zone commerciale).

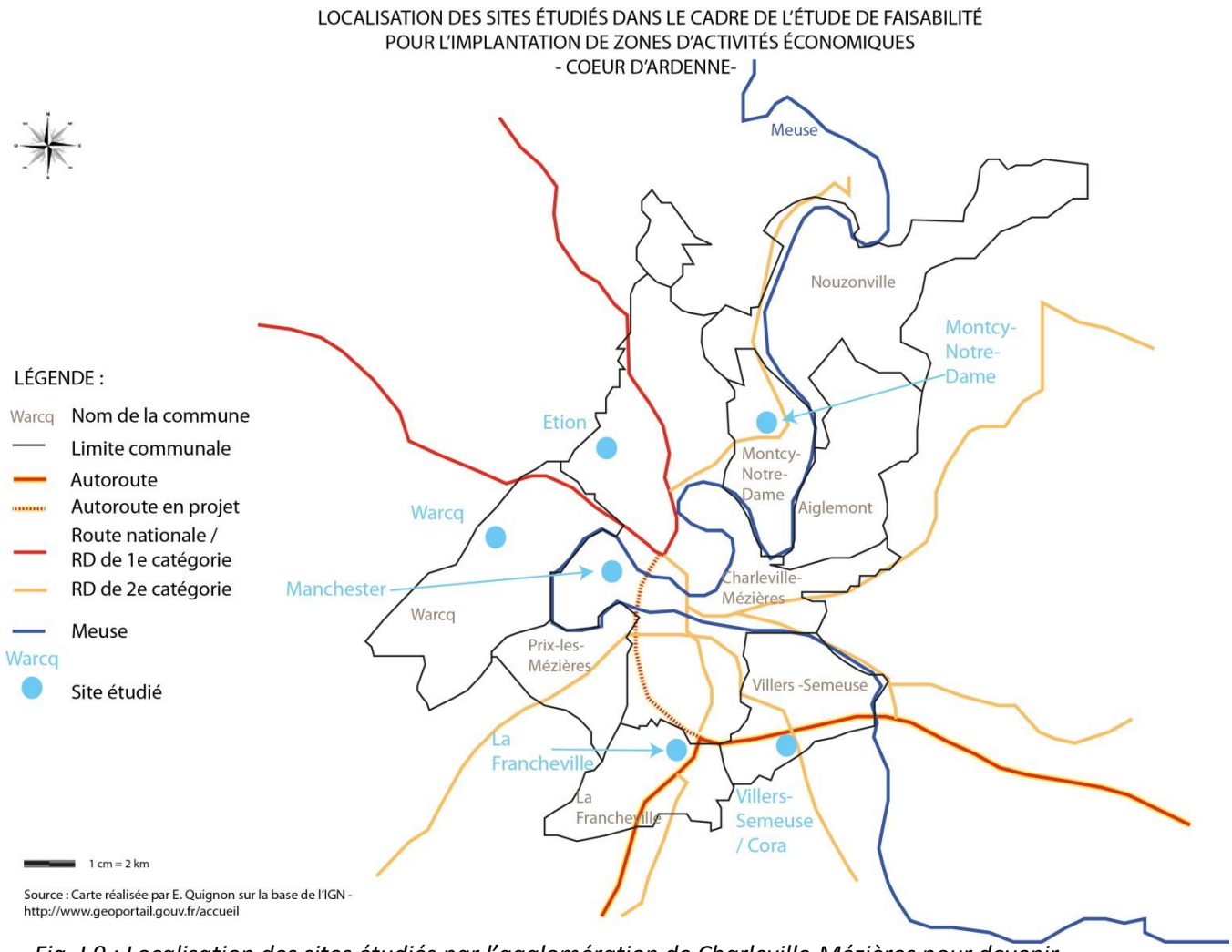


Fig. I.9 : Localisation des sites étudiés par l'agglomération de Charleville-Mézières pour devenir des espaces à dominante économique.

2.2.1.2 La politique foncière du Conseil général de Vaucluse

La pression foncière est un enjeu plus fort et plus explicitement formulé en Vaucluse que dans les autres territoires d'étude : cette différence est particulièrement mise en avant entre les Ardennes et le Vaucluse. L'attractivité respective de ces territoires exerce une pression très forte sur le foncier vauclusien et beaucoup plus faible sur le foncier ardennais. En témoigne l'abondance première des projets de ZAE dans les Ardennes et la volonté du Conseil général des Ardennes de jouer d'abord sur la faiblesse des prix d'accès au foncier pour attirer les entreprises. Le Département souhaitait appuyer en 2007 la promotion de son territoire sur un prix unique de vente des terrains à 6 € / m². Il faisait prévaloir la faiblesse du coût au regard de son importance à proximité de l'agglomération rémoise (la présence de terrains agricoles destinés à la production de champagne expliquent le maintien de ces terrains en vocation agricole et de fait la pression que cela entraîne sur le foncier restant « disponible » en périphérie urbaine).

En Vaucluse, l'attractivité du territoire entraîne un besoin important de foncier pour la production de logements et d'équipements en périphéries urbaines. Ces développements urbains se font la plupart du temps au détriment de la vocation agricole du territoire. Or, la plupart des politiques publiques, et

notamment celles exprimées par le Conseil général de Vaucluse visent à préserver l'agriculture vauclusienne, appuyée sur quelques fleurons reconnus comme la viticulture : comme en région rémoise, certains secteurs « se préservent d'eux-mêmes » du fait de l'intérêt agronomique de ces territoires (exemple du vignoble autour de Chateauneuf-du-Pape), mais ces espaces restent circonscrits et l'enjeu reste fort pour soutenir l'agriculture, en souffrance, en d'autres lieux du département (agriculture maraîchère et l'arboriculture autour de Cavaillon notamment). La dernière étude publiée par l'AURAV[95], concernant l'aire urbaine d'Avignon, met en avant le fait que malgré ces enjeux, traités de longue date par les politiques publiques (une mesure est dédiée au maintien du foncier à vocation agricole dans le CPER 2007-2013), l'aire urbaine d'Avignon a connu l'extension la plus forte de France entre 1999 et 2010, soit une augmentation de 76 % de sa population (elle compte en 2010, 507 000 habitants) et de 136 % de sa surface, créant un continuum urbain entre quatre pôles urbains déjà existants en 1999 (Avignon-Carpentras, Orange, Cavaillon, et l'Isle-sur-la-Sorgue). L'étude pointe également le fait qu'en 2010, « l'aire urbaine d'Avignon est la grande aire urbaine de plus de 200 000 habitants la moins dense de France » (p.3) : le pôle urbain compte 323 habitants / km², tandis que la moyenne française des autres pôles urbains s'élève à 820 habitants / km². Le mode de développement de l'aire urbaine d'Avignon est très consommateur d'espace : entre 1990 et 2000, 272 ha (en moyenne annuelle) d'espaces naturels et agricoles ont été consommés au profit des développements urbains, 185 ha entre 2000 et 2006. 83 % des espaces consommés pour l'urbanisation sont des espaces agricoles entre 2000 et 2006. 25,1 % de ces espaces sont devenus des zones industrielles et commerciales entre 1990 et 2000, 22,8 % entre 2000 et 2006. Les espaces agricoles sont encore nombreux et actifs entre les espaces bâtis, ils présentent pour la plupart des potentiels agronomiques élevés et un accès aisé à l'irrigation. La préservation de la trame agricole dans l'aire urbaine permettrait donc de lutter contre l'étalement urbain, de maintenir une activité économique de qualité, pourvoyeuse d'emplois et de proposer une solution pour l'approvisionnement de proximité des pôles urbains. Cette analyse met d'une part en exergue l'enjeu de préservation du foncier à vocation agricole en Vaucluse (plus particulièrement, ici dans l'aire urbaine d'Avignon) et d'autre part la concurrence existante entre cette vocation foncière et le foncier dédié aux activités économiques et aux développements urbains d'une manière générale.

En regard de cette situation, le Département de Vaucluse déploie des politiques publiques extrêmement structurées : on a déjà présenté plus haut l'originalité de sa démarche dans son schéma *Vaucluse 2015*. Au risque de redondances entre certains chapitres, le Conseil général a en effet dissocié le traitement des soutiens aux filières (industrie et agro-alimentaire, agriculture, tertiaire et logistique) et celui du foncier qui leur sert de support (foncier à vocation d'habitation, agricole, économique, naturel). Ce choix pointe une organisation interne qui différencie fortement l'approche économique (prise en charge par la Direction de l'Économie) de l'approche foncière (prise en charge par la Direction de l'Aménagement et du Développement Durable) : cela impacte la problématique des zones d'activités économiques au croisement des deux enjeux. Ce choix souligne toutefois l'attachement du Département à traiter le foncier dans toutes ses vocations et suggère qu'il travaille sur la régulation des conflits d'usage des différentes occupations du sol, même si chaque vocation foncière fait l'objet dans *Vaucluse 2015* d'un chapitre distinct. La politique foncière se traduit par la mobilisation de différents outils :

[95] AURAV, *L'aire urbaine d'Avignon : une nouvelle échelle de réflexion territoriale, premiers éléments d'analyse*, juillet 2012.

Le Conseil général a signé avec l'Établissement Public Foncier de PACA (EPF PACA) une convention cadre portant sur la période 2011-2015, en cohérence avec le Programme Pluriannuel d'Interventions (PPI) de l'EPF PACA 2010-2015 (faisant suite à une première convention sur la période 2007-2010). Cette convention permet de donner une cohérence à l'intervention de l'EPF sur le territoire vauclusien et porte sur plusieurs vocations foncières. Elle distingue quatre « thématiques prioritaires » (mixité et densité de l'habitat, articuler l'urbanisation aux axes de transports publics, accompagnement de la stratégie économique départementale sur les sites à enjeux, renforcement de l'attractivité du territoire impacté par ITER) et deux thématiques spécifiques (la prévention du risque inondation et la préservation et la valorisation des espaces agricoles et péri-urbains). L'EPF peut intervenir de deux façons sur ces différents axes :

- accompagner la mise en œuvre d'une politique d'anticipation foncière sur les territoires à enjeux en passant des conventions avec les maîtres d'ouvrage. La politique d'anticipation foncière de l'EPF consiste en la conduite d'actions de veille et de régulation foncière le temps que les maîtres d'ouvrage publics définissent leurs projets sur certains secteurs : exercice du droit de préemption et mise en place de ZAD. L'EPF intervient ensuite sur des aspects plus opérationnels (surtout en matière de logement) par des acquisitions foncières suivies de cessions à des maîtres d'œuvre accompagnés de cahier des charges définissant les principaux éléments du projet[96];
- conduire des réflexions et études générales (élaboration de référentiels fonciers, stratégie de maîtrise foncière, définition de périmètres opérationnels), qui peuvent à leur tour se traduire en conventions opérationnelles ou cadres avec les maîtres d'ouvrage.

Bien que l'intervention de l'EPF en matière de foncier à vocation économique soit inscrite dans l'actuelle et dans la précédente génération contractuelle avec le Conseil général de Vaucluse, il n'a fait l'objet d'aucune mise en œuvre concrète. Compte tenu du risque de se voir solliciter, sans cohérence sur un grand nombre de territoire pour intervenir en matière de foncier économique, l'EPF a souhaité que son intervention soit encadrée par une stratégie, qui aurait pu être celle exprimée par *Vaucluse 2015* : en effet, à la suite de l'approbation du schéma (février 2007), le Département de Vaucluse a repéré certains sites, qu'il a visités avec l'EPF. Parmi eux, l'établissement foncier a identifié ceux qui présentaient une opportunité soit pour une programmation mixte activités / logement soit pour la création d'espaces dédiés aux activités économiques. Cette démarche n'a toutefois été suivie d'aucune acquisition. Le Département a par ailleurs créé un dispositif d'aide à l'acquisition foncière au bénéfice des maîtres d'ouvrage potentiel de zones d'activités économiques, qui n'a jamais été activé. En 2008, le Département a engagé une démarche parallèle d'élaboration de sa « Charte qualité pour les parcs et quartiers d'activités », qui présente l'avantage d'une approche plus intégrée de la zone d'activités économiques comme objet économique et comme objet spatial mais présente une forme de déconnexion avec l'enjeu de la régulation des différentes vocations foncières.

Le Département de Vaucluse se mobilise par ailleurs fortement en matière foncière grâce à ses aides à la pierre, allouées aux maîtres d'ouvrage de logements sociaux en intégrant, selon les cas, un aide à la surcharge foncière. Comme tous les Départements il conduit également une politique d'Espaces Naturels Sensibles (en matière de foncier naturel) et développe une politique relative aux espaces

[96] Établissement Public Foncier Provence Alpes Côte d'Azur, *Bilan du Programme Pluriannuel d'Interventions 2005-2010*, 2011.

agricoles et naturels péri-urbains s'appuyant sur la loi de 2005 relatif au « développement des territoires ruraux ». Comme dans le cas des ENS, cette loi permet au Département de mettre en place des périmètres sur lesquels il a, ou délègue, un droit de préemption pour maintenir la vocation agricole des terrains. Le Conseil général de Vaucluse a souhaité se saisir de cette opportunité :

- en conduisant un diagnostic permettant de distinguer les espaces agricoles et naturels péri-urbains et ruraux et identifiant leurs potentiels agronomiques et écologiques. Le diagnostic a également identifié les espaces sur lesquels les enjeux de pression foncière étaient les plus forts ;
- sur cette base, il a mis en place une stratégie de préservation des espaces agricoles et naturels péri-urbains qu'il a déclinée dans un plan d'actions. L'une de ces actions vise à soutenir l'élaboration de contrats fonciers locaux, porté par les Établissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI). Le Département apporte un soutien financier en ingénierie à l'élaboration et à l'animation de ce contrat qui doit réunir les acteurs locaux ayant un impact sur le foncier agricole. Le Conseil général s'engage à mobiliser ses différents dispositifs d'aide à l'agriculture (foncier agricole, aides aux agriculteurs et interventions en faveur de l'irrigation agricole) en cohérence avec ce contrat. Aujourd'hui la mise en œuvre de ce dispositif approuvé en 2011 est balbutiante.

En matière de foncier agricole, le Département intervient également dans les opérations d'aménagement foncier (anciennes opérations de remembrement) dont il assure la maîtrise d'ouvrage, que ce soit dans le cas d'infrastructures dont il est maître d'ouvrage (ex : la déviation de Pertuis) ou d'autres infrastructures (ex : passage de la LGV dans le nord du Département). Le Conseil général de Vaucluse apporte enfin son soutien à la régulation des usages fonciers en finançant l'élaboration des SCoT, et études connexes contribuant à son élaboration ainsi que l'élaboration de stratégies foncières.

L'engagement fort du Département de Vaucluse sur les différentes vocations foncières et donc évident. Toutefois, il semble que l'entrée foncière (qu'on pourrait appeler la politique « support » ou « outils ») est, dans le cas des zones d'activités économiques, déconnecté de la politique de « contenu » (l'aménagement de ZAE pour accompagner l'implantation d'entreprises sur le territoire). Cette déconnexion semble être principalement due à l'organisation interne du Conseil général. Elle est également valable en matière le foncier agricole, qui n'est pas considéré comme un foncier économique d'abord et qui subit ensuite cette même séparation organisationnelle (le foncier agricole est suivi à la DADD tandis que les aides aux agriculteurs sont suivis à la direction de l'économie).

2.2.2 Les enjeux multiples corrélés à un projet d'aménagement ou d'extension de ZAE

L'exemple vauclusien souligne la difficulté à traiter la complexité de l'aménagement d'une zone d'activités économiques lorsqu'une organisation et des méthodes de travail sectorielles prédominent. La ZAE est donc inscrite sur deux plans de complexité, celui des politiques de développement économique d'une part et celui d'enjeux d'aménagement du territoire d'autre part : de ce second volet nous avons développé la composante foncière, il convient d'y ajouter la combinaison de l'offre de foncier à vocation économique avec des leviers « extra-économiques » comme le logement, les équipements, la qualité de vie… Ils induisent la mobilisation d'autres leviers

de l'action publique en matière d'aménagement du territoire et la mise en place d'une gouvernance adaptée et complexe.

2.2.2.1 La mixité fonctionnelle des espaces et le lien avec le tissu urbain environnant comme vecteurs de qualité

Outre la complexité liée aux politiques publiques de développement économique et celle liée à une approche de l'équilibre foncier territorial, se pose celle de « l'objet ZAE » en lui-même : d'abord parce que les démarches de qualité qui conduisent à faire évoluer l'appellation des zones d'activités économiques en « quartiers » ou « parcs d'activités économiques » reposent sur une prise en compte accrue de la mixité fonctionnelle des espaces et du lien de la ZAE avec le tissu urbain environnant, comme vecteurs de qualité. Ensuite, parce que l'inscription de la ZAE comme élément d'attractivité territoriale, se combine avec d'autres actifs relevant de l'aménagement du territoire, sur lesquels l'action publique doit également agir si elle veut constituer une offre territoriale complète.

- <u>Fin de la mono-fonctionnalité des « Zones d'Activités Économiques », fin des « ZAE » ?</u>

La désaffection de la recherche pour les zones d'activités économiques, depuis les années 2000, va de pair avec un désintérêt pour les ZAE de première génération (réalisée dans les années 60 et 70) qui s'explique par :

- un désintérêt pour l'activité industrielle, jusqu'à une période très récente, qui constituait la première cible des politiques de zone d'activités économiques. Ce désintérêt était renforcé par la délocalisation des productions depuis les années 80, vers des pays offrant des coûts de production moins élevés. Les pays disposant d'une économie dite « post-industrielle » sont surtout caractérisés par une importante tertiarisation : or les services ont plutôt tendance à s'implanter dans des zones urbaines, densément peuplées et mixtes, plutôt que dans des ZAE dédiées ;
- la difficulté à se saisir des problématiques de requalification dans des espaces dont la maîtrise foncière est morcelée ;
- l'idée que la qualité d'un projet urbain passe par la mixité et ne peut plus relever de la mono-fonctionnalité dont les zones d'activités sont un très bon exemple.

Les politiques en matière d'accueil d'activités économiques s'orientent donc vers un nouveau vocabulaire tel que les parcs ou les quartiers d'activités qui annoncent la fin des zones d'activités économiques mono-fonctionnelles et prônent une articulation avec le tissu urbain environnant. La réalité est pourtant moins tranchée : les politiques publiques font coexister la recherche d'une plus grande mixité fonctionnelle et d'un lien étroit avec l'environnement immédiat, à côté d'une offre plus spécialisée et plus isolée des zones de développement urbain. Cela s'explique d'abord par le fait que l'industrie connaît aujourd'hui un regain d'intérêt : ainsi, *les Echos* titraient en 2009 « La finance a failli, l'industrie est de retour »[97]. La ZAE pourrait redevenir une figure imposée dans l'espace. D'autre part, suite à l'explosion du site AZF le 21 septembre 2001, la ZA, trop proche du tissu urbain est contestée. L'isolement devient plutôt un gage de sécurité. La volonté d'un artificier de s'installer à Mazan, dans les Ardennes en 2006 relève de la même logique. S'ajoute à cela la gestion parfois sensible du voisinage : on trouve encore dans la vallée de la Meuse par exemple, quelques forges

[97] « La finance a failli, l'industrie est de retour », Dossier *Les Echos*, octobre 2009.

insérées dans le tissu urbain qui produisent des nuisances sonores liées au fonctionnement des presses ou des pilons. Le déplacement de l'activité en zone artisanale ou industrielle semble dans ce cas une réponse adaptée. La création de zones d'activités dans les milieux ruraux traduit par ailleurs un souci d'équilibre territorial qui vise à inciter l'implantation d'activités dans des secteurs offrant moins d'atouts que les zones urbaines. Enfin, des fonctions comme la logistique nécessitent des espaces spécialisés mais très connectés au tissu urbain environnant. Pour ce qui concerne la grande logistique (gérant des flux sur des moyennes et longues distances) des emprises foncières importantes peuvent être nécessaires et donc plus faciles à trouver hors du tissu urbain ou en périphérie immédiate. Ce dernier argument doit être nuancé : VNF défend en effet l'idée que le développement d'une activité de conteneurisation sur l'interface portuaire de Courtine, en Avignon, pourrait n'exiger que 3 ou 4 hectares. Les zones commerciales installées en périphéries urbaines sont caractérisées par leur mono-fonctionnalité et par leur desserte privilégiée par la voiture particulière. Un discours pose d'un côté la concurrence voire la contradiction de ces espaces avec l'urbanité (la mono-fonctionnalité de ces espaces est le contraire de la mixité qui conditionne l'urbanité d'un lieu et le développement de cette forme commerciale nuit aux commerces de centre-ville). Un autre discours (comme celui de l'architecte Rem Koolhas) défend au contraire l'idée que le centre commercial constitue une nouvelle forme d'urbanité. Plusieurs réflexions prospectives ont toutefois tendance à montrer le retour des enseignes de la grande distribution dans les centres villes et le développement de nouvelles modalités commerciales comme la vente à distance, laissant présager l'apparition, à moyens termes de friches commerciales (comme c'est déjà le cas aux États-Unis). L'analyse de trois référentiels de qualité portés par la Région Champagne-Ardenne, le Conseil général de Vaucluse et le Syndicat mixte d'études et de Programmation de l'Agglomération Lyonnaise (SEPAL) illustre la coexistence :

- de la recherche d'une plus grande qualité des espaces économiques par plus de mixité fonctionnelle et par le lien avec le tissu urbain environnant,
- et de la permanence du besoin d'espaces plus monofonctionnels et isolés.

Le cahier des charges du label Parc d'Activités de Référence (PAR) de la Région Champagne-Ardenne propose une typologie de cinq zones d'activités correspondant à cinq vocations dominantes (industrielle, logistique, technologique centrée sur une activité à coupler avec un parc scientifique, tertiaire et mixte). La nature de leur lien avec l'environnement existant, constitue l'un des critères qui les qualifient : les parcs d'activités à vocation industrielle ne doivent pas se trouver à proximité d'habitation et les parcs d'activités à vocation logistique doivent être séparés de l'habitat « par l'intermédiaire d'espaces paysagers ». Par ailleurs, la desserte en transports en communs n'est exigée que pour les parcs technologiques centrés sur une activité à coupler avec un parc scientifique et les parcs tertiaires. En ce qui concerne les modes de transports des marchandises, la typologie précise que la desserte des parcs industriels, logistiques et mixte est à la fois assurée par des voies rapides et un embranchement fer ou des voies navigables. On notera toutefois que l'accessibilité, qui constitue le premier critère du label PAR n'exige pas la desserte ferroviaire ou fluviale mais précise seulement que « la qualité du réseau routier est un élément essentiel pour l'attractivité d'une zone […] Le cadre de vie et la proximité d'un centre urbain seront des atouts supplémentaires majeurs. » Ce cahier des charges qualitatif est le moins exigeant des outils comparés sur les trois territoires étudiés. Pourtant même ce niveau d'exigence est difficile à mettre en œuvre dans les Ardennes : la qualité des ZAE est d'autant plus difficile à appliquer dans des territoires qui ont un besoin vital des entreprises.

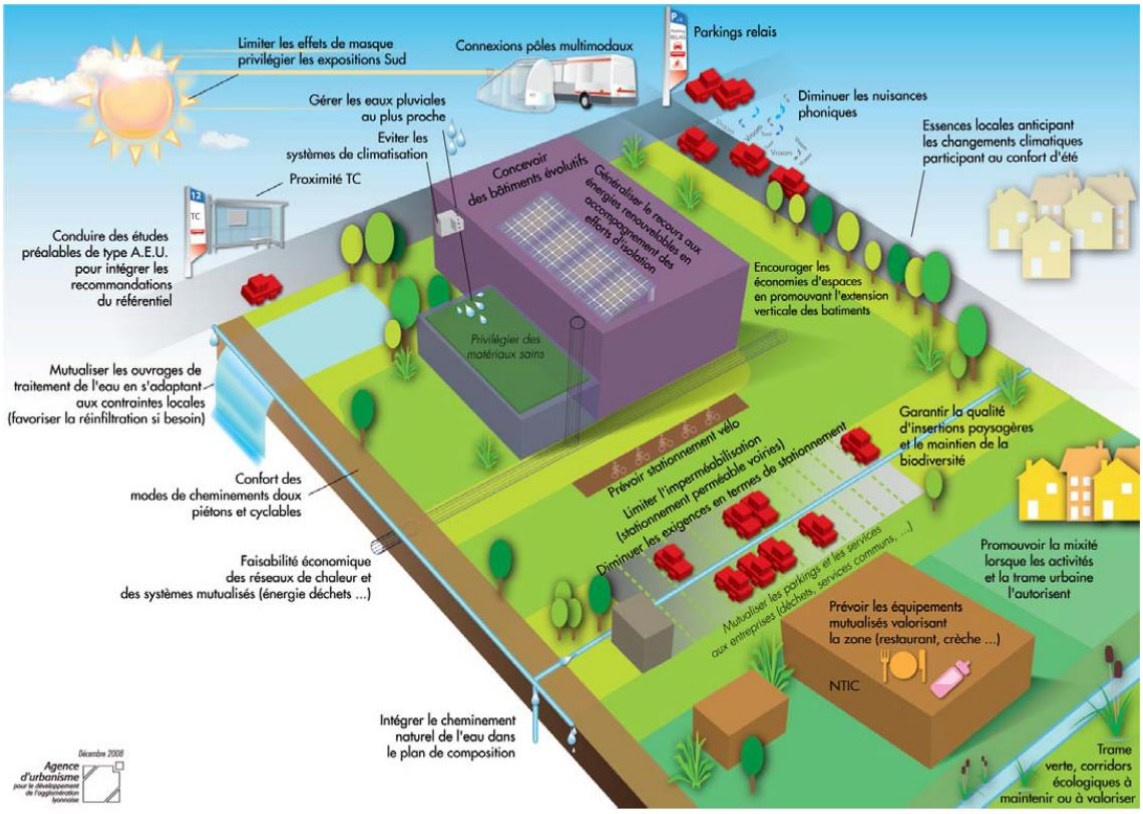
La charte qualité pour les parcs et quartiers d'activités du Conseil général de Vaucluse fait de la proximité entre les espaces dédiés à l'activité économique et le tissu urbain, un critère discriminant entre les parcs et les quartiers d'activités dans les termes suivants :

	QUARTIERS D'ACTIVITÉS	PARCS D'ACTIVITÉS
ECHELLE	D'intérêt local ou intercommunal	D'intérêt départemental
VOCATION	Industrielle, artisanale ou tertiaire	Tertiaire, industrielle ou logistique à forte valeur ajoutée
ENVIRONNEMENT	Proximité immédiate des zones urbaines, en continuité avec le tissu urbain existant, offrant selon les territoires, une certaine mixité fonctionnelle. Les quartiers d'activités constituent ainsi des quartiers urbains, bien reliés au tissu urbain grâce à un maillage viaire, à une accessibilité tous modes, une mixité des fonctions. Ces quartiers sont des projets urbains qui rendent service aux usagers de la zone ainsi qu'à la population en général.	Localisation à proximité de grandes infrastructures de communication, hors zones urbaines. Services associés à destination des entreprises et des salariés du parc.
TAILLE		Grands espaces
PROMOTION		Réalisée par l'agence de développement « Vaucluse Développement » (jusqu'à l'échelle internationale).

Fig. I.10 : Critères de distinction entre les parcs et les quartiers d'activités selon la charte des parcs et quartiers d'activités du Conseil général de Vaucluse.

Le Document d'Orientations Générales (DOG) du SCoT de l'agglomération lyonnaise promeut un développement économique qui s'appuie pour 70 %, sur des activités économiques implantées de manière diffuse dans le tissu urbain, « dans une logique de mixité fonctionnelle ». L'une des problématiques soulevées étant dans ce cas, la mise en place de dispositifs pour maintenir les activités artisanales et de services dans des quartiers urbains où elles sont déjà installées. Le DOG prévoit également l'implantation d'activités dans des « sites économiques dédiés », à l'écart du développement résidentiel, et dans des « sites mixtes à dominante économique ». Il s'agit de secteurs situés au cœur du territoire urbain, qui accueillent des activités économiques. « Dans ces sites un équilibre des fonctions doit être recherché ». Le DOG préconise l'élaboration d'un référentiel de qualité environnementale pour les espaces dédiés à l'activité économique et pour les bâtiments d'activités. Il définit, sans distinction de vocation, les orientations que celui-ci devra prendre en compte : dans la liste de vingt-quatre préconisations énumérées dans le schéma de principe ci-dessous, huit établissent un lien explicite entre le parc d'activités et son environnement.

Aménagements à caractère environnemental à réaliser sur les espaces d'activités



NB : cette représentation graphique n'illustre pas l'effort de densité à réaliser sur les parcs d'activité mais renvoie aux seules exigences du Dog en matière de Haute qualité environnementale.

Source : Schéma réalisé par l'Agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise, décembre 2008. Extrait du Document d'orientations Générales du SCoT de l'agglomération lyonnaise, p.34.

Fig. I.11 : Schéma de principe pour l'aménagement d'une zone d'activités de haute qualité environnementale.

Il s'agit de :

- la proximité de la desserte en transports en commun,
- la connexion aux pôles multimodaux,
- la mise en place de parkings relais,
- la diminution des nuisances phoniques,
- l'intégration du cheminement naturel de l'eau dans le plan de composition,
- la qualité de l'insertion paysagère et le maintien de la biodiversité,
- la trame verte, les corridors écologiques à maintenir ou valoriser,
- la promotion de la mixité lorsque les activités et la trame urbaine l'autorisent.

Ces liens physiques entre la ZAE et son environnement immédiat devraient être complétés d'une réflexion conduite sur d'autres volets de l'aménagement à l'échelle du bassin de vie.

- Créer les conditions d'attractivité d'un territoire mobilise un grand nombre de leviers, à mettre en cohérence

L'exemple des Ardennes montre qu'une politique de création de foncier à vocation économique ne suffit pas à rendre un territoire attractif. Ce territoire s'inscrit en effet dans un contexte territorial très différent de celui de l'agglomération lyonnaise, car il n'y a pas de dynamique attractive préalable : prenons pour exemple la ZAE de Bazeilles-Douzy-Daigny qui est pourtant labellisée PAR au niveau régional. Depuis l'implantation de l'entreprise UNILIN en 2001, qui avait justifié la création d'un parc d'activités plus large autour de l'entreprise, aucune parcelle n'a été commercialisée (un lotissement de 32 ha a été livré en 2006). Les ZAE, les aides à l'installation d'entreprises, la fiscalité (dispositif Bassin d'Emploi à Redynamiser) et la construction difficile d'un marketing territorial constituent les principaux leviers de l'action publique ardennaise, et celle-ci peine à agir de manière plus globale sur l'attractivité du territoire par des politiques d'aménagement complémentaires.

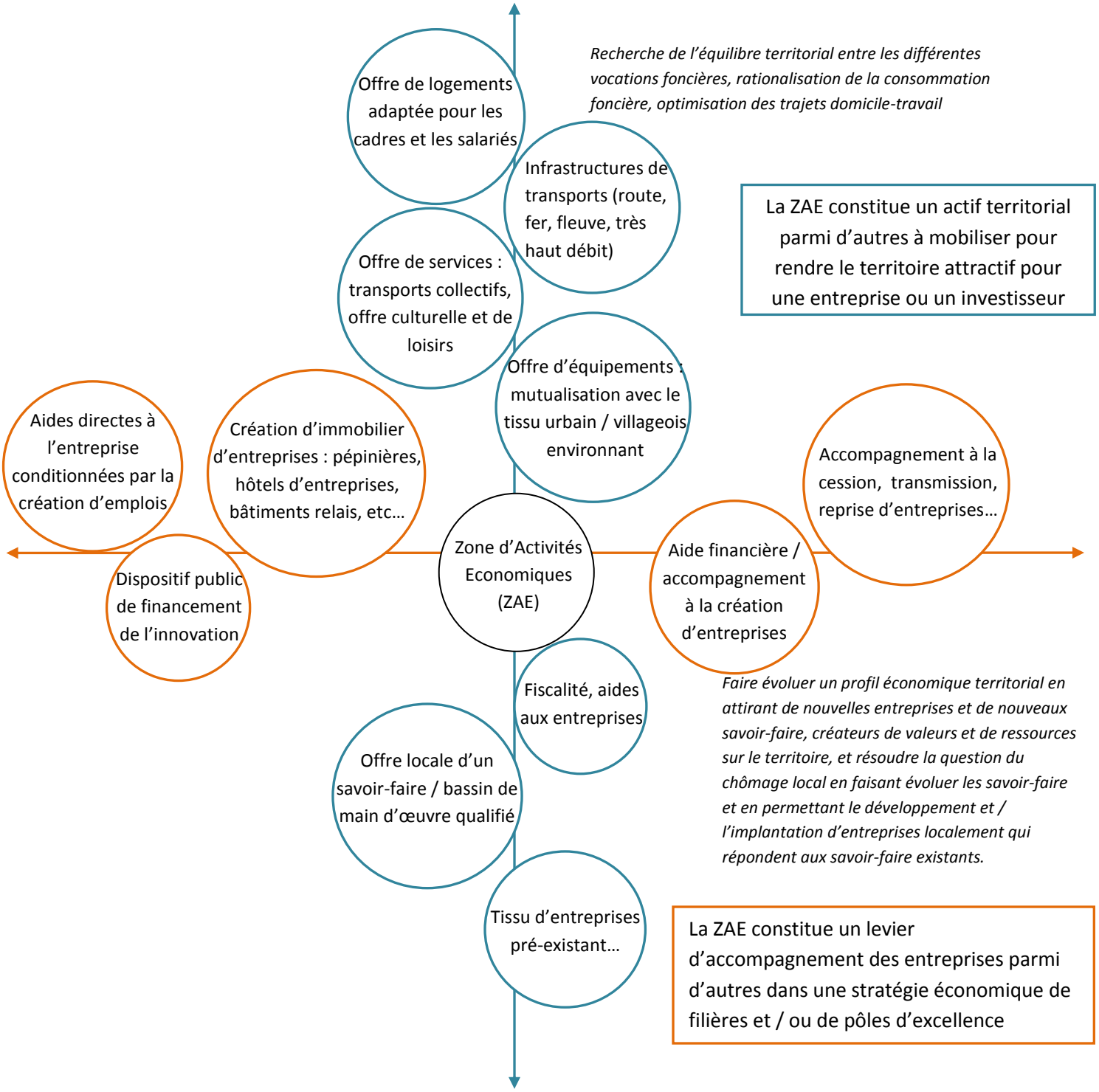
Le schéma ci-dessous (Fig. I.12) tente de montrer que les ZAE se situent sur un double axe de complexité :

- en orange, celui développé ci-dessus, des politiques publiques de développement économique,
- en bleu, celui dont nous parlons, portant sur les politiques publiques relevant de l'aménagement du territoire.

Ce schéma n'est pas exhaustif mais identifie les leviers qui semblent prioritairement influencer la qualité d'une offre de foncier à vocation économique.

- Les infrastructures de transports et de très haut débit : si les démarches qualité, comme le label PAR, ont souligné l'importance de l'accessibilité des ZAE, l'entretien avec VNF a montré que le choix de la localisation des espaces dédiés à l'activité économique n'était pas suffisamment articulé avec les grands axes de desserte ferroviaire et fluviale. Si les projets de voies rapides et d'autoroute sont à l'origine de projet de zones d'activités économiques (exemples de la zone de Warcq dans les Ardennes, à proximité du futur échangeur entre l'autoroute A34 et le Contournement Est-Ouest de Charleville-Mézières, ou celui de la zone portée par le SMADEOR le long de l'A89, en cours de réalisation) force est de constater que l'articulation avec les autres modes de transports est insuffisamment intégré dans les réflexions territoriales (et notamment dans les SCoT). En ce qui concerne la desserte très haut débit, elle est particulièrement intégrée comme facteur d'attractivité par le Conseil général de Vaucluse, qui assure actuellement la maîtrise d'ouvrage d'un Réseau d'Initiative Publique Très Haut Débit visant la constitution d'un réseau de desserte primaire du Très Haut Débit à destination de zones d'activités économiques et de pôles de services publics. La desserte des ZAE par les transports en commun constitue également un critère qualitatif de la zone et concerne prioritairement les salariés de celle-ci. Toutefois l'ambition de créer un parc éco-vert à Vivier-au-Court (08) ne s'assortit pas d'une desserte en transports collectifs (TC). De même la liaison insuffisante avec les TC est l'un des points faibles identifiés par les entreprises de la zone TECHLID (69) ;

LE POSITIONNEMENT DE LA ZONE D'ACTIVITES ECONOMIQUES AU SEIN DES FACTEURS D'ATTRACTIVITE DU TERRITOIRE



Source : Schéma créé par E.QUIGNON octobre 2011– Mentionner la source en cas d'usage

Fig. I.12 : Le positionnement de la ZAE parmi les facteurs d'attractivité du territoire.

- <u>L'offre de logements</u> : un sondage auprès des entrepreneurs installés sur le zone TECHLID a permis de montré que 40% des chefs d'entreprises s'étaient installés sur cet espace avant tout, pour l'offre de logements que proposait le territoire alentour. Notons que dans ce cas,

les élus n'ont pas souhaité octroyer d'aides à l'implantation aux entreprises, renforçant ainsi le rôle des autres facteurs d'attractivité. Le diagnostic cherchant à définir comment le projet de fusion nucléaire ITER (implanté à Cadarache dans le nord des Bouches-du-Rhône) pouvait bénéficier au Sud Luberon a montré que les différentes phases de mise en œuvre du projet induisaient un besoin en logements que pouvaient satisfaire la création volontariste d'une offre dans le Sud Luberon, aujourd'hui non développée. Il convient donc que les Programmes Locaux de l'Habitat (PLH), sous la responsabilité des intercommunalités lorsque celles-ci ont pris la compétence « habitat », intègrent les besoins induits par les projets de développement économique (inscrits dans les SCoT) dans leur programmation pluriannuelle ;

- l'offre d'équipements et de service : nous l'avons vu plus haut, le volet de la charte qualité du Conseil général de Vaucluse relative aux quartiers d'activités cible la création de services au bénéfice mutualisé des salariés de la zone et de la population en général comme un critère de qualité. L'exemple de TECHLID, pourtant très avancé en matière d'offre de services, témoigne de la difficulté à créer une offre qui répondent aux besoins hors et dans la zone. Cela nécessite une communauté de besoin entre les entreprises et le territoire environnant ainsi qu'un partenariat dans la mise en œuvre. Or, le travail d'animation propre à la zone et la mise en place par exemple d'un service de crèche mutualisé entre les entreprises relève déjà d'un travail conséquent. Dans d'autres cas, la mutualisation est difficile car les besoins de la ZAE peuvent être très spécifiques comme c'est le cas de la collecte de déchets, qui sont particuliers à certaines activités industrielles (cela est moins vrai dans le cas d'activités tertiaires). Le choix du PIPA (Parc Industriel de la Plaine de l'Ain) de mettre en place une station d'épuration (STEP) propre à la zone est déjà un défi majeur pour les mêmes raisons que les déchets : les méthodes de traitement peuvent être parfois très différentes d'une entreprise à l'autre, induisant des équipements dédiés et coûteux sur le STEP d'une part et la gestion de rejets parfois incompatibles entre eux (toxicité / dangerosité) d'autre part. Les offres d'équipements et de services se déploient difficilement à la conception de la zone et répondent plutôt à des besoins exprimés par des entreprises déjà implantées, grâce à un travail spécifique d'animation économique. Toutefois, lors de la conception de la zone, l'impact éventuel de sa création sur les équipements de la commune est étudié. Ainsi, le dispositif de Programme d'Aménagement d'Ensemble (PAE) peut permettre de faire contribuer le constructeur à l'impact de la zone sur des équipements comme les VRD (Voiries et Réseaux Divers) mais également sur les équipements comme les écoles. Au-delà des équipements et services propres à la zone d'activités, une réflexion plus globale sur la qualité et la diversité des services culturels et de loisirs offertes sur le territoire contribue au critère général de la qualité de vie et de fait, à l'attractivité du territoire. Il en va de même de la qualité paysagère, de l'absence de nuisances et de la qualité environnementale du territoire. R. SPIZZICHINO défend l'idée que l'innovation résulte d'un brassage et d'une rencontre des domaines et entre les fonctions urbaines : il n'exclue pas, par exemple, qu'une politique culturelle de qualité contribue à l'attractivité du territoire pour les entreprises très innovantes ;
- la fiscalité aux entreprises a été placée sur l'axe bleu, bien que son allègement puisse plutôt constituer une aide à l'entreprise, relevant des politiques publiques de développement économique, car elle est pour partie déterminée par la localisation et les patrimoines fonciers et immobiliers des entreprises. Le choix de son allègement ou de sa suppression

provisoire peut dépendre du niveau local comme le prévoit le dispositif Bassins d'Emploi à Redynamiser (BER), mis en œuvre dans les Ardennes ;

- le niveau de la qualification de la main d'œuvre ou la pré-existence d'un tissu d'entreprises sur le territoire constituent des facteurs d'attractivité qui ne relèvent que très faiblement des politiques publiques : les politiques de formation régionales influencent la qualification de la main d'œuvre mais comme dans le cas des métiers de la métallurgie ou de la fonderie dans les Ardennes, c'est plutôt le savoir-faire lié à la présence historique de certains corps de métiers qui prévaut. Ce facteur souligne toutefois l'intérêt pour un territoire de développer des politiques publiques favorisant le maintien des activités en place afin de renforcer leur ancrage local et de contribuer au façonnage d'une identité territoriale sur le long terme (cf. Chapitre 3).

Ces derniers facteurs témoignent par ailleurs plus particulièrement des limites de l'action publique en matière d'attractivité des entreprises sur le territoire et montre qu'à la complexité des enjeux est corrélée une complexité des acteurs impliqués, supposant la mise en place d'une gouvernance cohérente.

2.2.2.2 A multiplicité des thématiques, multiplicité des acteurs à inscrire dans une gouvernance cohérente

La complexité du système d'acteurs est déjà un point soulevé par ailleurs, aussi nous nous intéresserons principalement à l'imbrication entre acteurs publics et acteurs privés dans la réalisation et la mise en place d'un projet de zone d'activités économiques. Bien que les pouvoirs publics soient les « garants et les gestionnaires » du territoire français (article L.110 du Code de l'urbanisme) et disposent notamment, au regard de cette responsabilité, de la capacité à règlementer l'occupation du sol, les mécanismes privés contribuent prioritairement à toutes les évolutions physiques d'un territoire. Leur implication relève de leur statut de propriétaire du sol et / ou du bâti ou de leurs capacités de financement (financement de projet, aménageurs, constructeurs, promoteurs…). Cette partie s'appuie essentiellement sur les rencontres avec la SEM Citadis (84), la Compagnie Nationale du Rhône (compétente dans le 69 et le 84), La Poste (entretien avec le directeur de la communication de la Poste dans les Ardennes), un interlocuteur en charge de financements de projets au sein de la banque CIC. Le propos est également nourri par le dossier relatif à « la ville financiarisée »[98], publié dans la revue *Urbanisme.* A l'instar du schéma présenté ci-après (*Fig. I.14*), la présente partie se propose de faire quatre focus correspondant à chacune des quatre composantes de la complexité du système d'acteurs : dans la partie « aménagement » (en bleu dans le schéma), les aménageurs de statut mixte, en insistant sur l'exemple de la SEM CITADIS (en vert dans le schéma). Pour ce qui concerne la partie « entreprises » (en rouge dans le schéma), les exemples atypiques d'entreprises répondant la fois à des enjeux publics et privés seront développés (La Poste et la CNR, en vert dans le schéma). Un troisième point portera sur la zone d'interface (en violet dans le schéma) créée par l'offre foncière et immobilière à vocation économique : sera plus particulièrement mise en lumière la gouvernance mise en place pour l'animation des zones d'activités TECHLID (en vert dans le schéma) à Écully (69). Enfin, l'exemple du financement de projets par la banque CIC (en vert dans le schéma) sera plus précisément présenté pour illustrer le rôle des financeurs de projets publics et privés (en violet dans le schéma).

[98] Dossier « La ville financiarisée », in *Urbanisme*, mai-juin 2012, n°384, p.39-78.

➢ Les aménageurs de statut mixte : l'exemple de la Société d'Économie Mixte (SEM) CITADIS

L'aménagement via des opérations d'ensemble comme la ZAC, repose sur une maîtrise d'ouvrage publique, qui peut être conduite en régie ou déléguée à des aménageurs de statut mixte ou privés. Dans ce cas, tous les pouvoirs de la maîtrise d'ouvrage leur sont délégués et notamment le droit de préemption ou la responsabilité de la procédure d'utilité publique. Bien qu'à majorité publique, le partenariat d'une SEM, n'est pas forcément univoque comme le montre la structure du capital de la SEM Citadis.

ACTIONNAIRES	NOMBRE D'ACTIONS	POURCENTAGE D'ACTIONS	CAPITAL DÉTENU EN €
COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	**3 284**	**61,55 %**	**6 156 731,92**
Département de Vaucluse	1500	28,12 %	**2 812 148,36**
Ville d'Avignon	1550	29,05 %	**2 905 888,64**
Grand Avignon	224	4,19 %	**419 947,28**
Ville de Le Pontet	10	0,19 %	**18 747,64**
PARTENAIRES « PRIVÉS »	**2 050**	**38,45 %**	**3 843 268,00**
Caisse des dépôts et Consignations	1 250	23,45 %	**2 343 456,96**
CCI d'Avignon	200	3,75 %	**374 952,92**
Crédit Local de France	200	3,75 %	**374 952,92**
Mistral Habitat	100	1,88 %	**187 476,32**
Office Municipal d'HLM	100	1,88 %	**187 476,32**
Vaucluse Logement	100	1,88 %	**187 476,32**
Caisse d'Épargne	100	1,88 %	**187 476,32**
TOTAL GÉNÉRAL DU CAPITAL SOCIAL	**5 334**	**100,00 %**	**10 000 000,00 €**

Source : http://www.citadis.fr/courante.php?chapitre=societe_actionnaires

Fig. I.13 : Structure du capital de la SEM CITADIS en 2012.

Concessions et mandats représentent 95 % de l'activité de Citadis : les concessions représentent 30% de cette activité, les mandats en représentent près de 65%. Le reste est constitué par les études et services. La plupart du temps les mandats encadrent des missions de construction tandis que les concessions encadrent des missions d'aménagement. Dans la part occupée par les concessions, près des deux tiers est constituée par l'aménagement de zones d'activités économiques. La grosse opération est la ZAC AGROPARC. Le travail y est d'ailleurs très varié, car il ne s'agit pas d'une pure zone économique. La ZAC TGV est un autre projet important suivi par Citadis, dont la vocation est

principalement économique, ainsi que la ZAC du Plan et la Zone Franche Urbaine d'Avignon. La ZAC AGROPARC seule, occupe déjà une place importante. L'une des difficultés rencontrées aujourd'hui par Citadis tient justement à la mixité de son statut. La SEM avait été conçue pour constituer le bras expert en aménagement des collectivités territoriales et locales. Or, depuis l'arrêt Stadt Halle de la CJCE, en date du 11 janvier 2005, les SEM sont exclues de la possibilité de considérer leurs prestations comme des « prestations intégrées » ou « in house ». Celles-ci constituent en effet le seul champ exclu de la mise en concurrence imposée par la législation européenne et le code des marchés publics. Cela permettait aux collectivités de faire travailler leur SEM sans mise en concurrence préalable. Pour constituer une « prestation intégrée », il faut que la collectivité exerce sur l'entité un contrôle analogue à celui qu'elle exerce sur ses propres services et que l'entité réalise l'essentiel de ses prestations pour la ou les personnes qui la détiennent. Or, le statut de SEM impose que le capital soit détenu à au moins 15 % par des personnes privées. Pour conserver la possibilité d'avoir recours à une expertise externalisée mais sans passer par la mise en concurrence préalable, la loi française a donc créé d'abord de manière expérimentale des Société Publiques Locales d'Aménagement (SPLA) dont le capital est 100 % public, grâce à la loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement. Cette expérimentation a été consolidée et élargie par la loi n° 2010-559 du 28 mai 2010 pour le développement des Sociétés Publiques Locales (SPL) qui a créé la SPL. Citadis envisage de dédoubler la SEM existante : les moyens des SEM et SPL seraient gérés dans le cadre d'un GIE (Groupement d'Intérêt Economique), ce qui permet de ne pas démanteler les outils. En Vaucluse, l'idée est de créer deux SPL : une SPL pour le Grand Avignon et une SPL pour le Département. On pourrait également le traduire par une SPL de la ville et une SPL de la campagne. Toutefois ce projet a émergé depuis deux ans et ne voit pas encore le jour. Dans l'attente, la SEM se trouve souvent exclue des prestations d'études, et lorsqu'elle intervient sur la maîtrise d'œuvre, hérite de projets auxquels elle n'a pas contribué. Son directeur considère que ces études sont d'ailleurs souvent déconnectées de certaines contraintes de terrain et parfois difficile à concrétiser dans l'espace. Dans une configuration de SPL, Citadis pourrait par exemple apporter son expertise systématiquement dans le cadre de la mise en œuvre de la charte qualité des parcs et quartiers d'activités du Conseil général de Vaucluse, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui. Le Département de Vaucluse a d'ailleurs engagé une prestation en 2012 pour qu'un bureau d'études dresse le bilan de la mise en œuvre de cette charte.

- <u>Les financeurs : l'exemple du financement de projet de la CIC</u>

Les financeurs peuvent contribuer aux projets d'aménagement eux-mêmes et financer aussi bien les maîtrises d'ouvrage publiques que des maîtres d'ouvrage privés. Ils financent également des projets privés portés directement par des entreprises. Les financements peuvent être d'origine publique (Caisse des Dépôts et Consignations, OSÉO) ou privés (autre banques). Nous nous attarderons ici, en guise d'exemple sur le financement de projet apporté par la CIC, banque privée. La banque CIC pratique plus particulièrement le financement de projet d'infrastructures et dans le domaine des énergies renouvelables. Dans les deux cas, la banque recherche une sécurité minimale de l'investissement, plus importante que dans le cas du capital-risque (durée de l'investissement plus restreinte, rémunération de la prise de risque plus importante). Deux éléments caractérisent plus particulièrement l'intervention de la CIC dans les projets : d'abord dans le secteur des énergies renouvelables, la CIC cherche à s'assurer du débouché économique, et donc de la perception de recettes sur le projet. En matière d'énergie, il s'agit de la perspective de rachat par GDF dans le cas du gaz ou par EDF dans le cas de l'électricité. Dans le cas de projets liés à la biomasse, la banque

s'intéresse plus précisément aux dynamiques économiques locales car la biomasse dépend nécessairement de ressources suffisamment locales pour être rentables. Ainsi AREVA alimente dans la Drôme, grâce à la chaleur produite par le circuit de refroidissement d'une installation nucléaire des serristes ainsi qu'un espace de loisirs (comprenant notamment la ferme aux crocodiles de Pierrelatte). La société a souhaité modifier son processus d'enrichissement de l'uranium sur le site de Marcoule entraînant la remise en question de l'alimentation en chaleur des équipements précités. Un projet de création d'une unité de biomasse, alimentée par le bois, a donc été engagé. La CIC a demandé la conduite d'études complémentaires concernant la structuration de la filière bois locale. Elle s'est notamment appuyée sur l'expertise de structures comme le CEMAGREF. L'engagement des différents acteurs est également un facteur de sécurisation de l'investissement. Dans le cadre de ce projet l'alignement de l'intérêt des parties était fort : AREVA finançait la construction de l'unité de biomasse et s'engageait à racheter une partie de l'électricité produite (afin de renforcer son acceptabilité locale), la commune de Pierrelatte pouvait être partiellement desservie par un réseau de chaleur urbain et les serristes et espaces de loisirs pouvait être pérennisés grâce à ce projet. L'exemple d'un projet d'unité de biomasse en Champagne-Ardenne a également mis en lumière l'importance de s'informer sur les filières locales : en effet l'unité de biomasse devait être alimentée par de la paille, or comme pour le bois, il convient de connaître l'état de la concurrence sur cette ressource. En Champagne-Ardenne, la paille fait également l'objet d'un marché important pour l'élevage. Cette concurrence impacte le prix de la ressource et in fine le coût du projet et les perspectives de recettes.

En ce qui concerne l'autre volet des financements apportés par la CIC, c'est un aspect plus difficile des relations avec les pouvoirs publics qui a été mis en avant. S'il peut arriver à la CIC de financer des projets portés par des collectivités locales comme dans le cas de l'équipement des toitures des lycées d'une région avec des panneaux photovoltaïques, elle s'engage plutôt, dans le cas des infrastructures, au côté de candidats privés dans les appels d'offres impulsés par les pouvoirs publics. La configuration politique des collectivités territoriales peut toutefois fragiliser l'investissement privé : prenons l'exemple du financement du tram-train sur l'Île de la Réunion. L'appel d'offre était remporté, les banques avaient accordé leur financement en 2009-2010, avec le soutien de l'État et la participation de la Région. Un changement de majorité au sein de la Région a entraîné l'annulation du projet alors même qu'il avait déjà obtenu les financements. De nombreux exemples illustrent cette fragilisation de l'investissement privé par la puissance publique : à Sydney, un contrat a été annulé suite à un changement de municipalité alors que les expropriations étaient déjà engagées.

- <u>Les entreprises : l'exemple d'entreprises à statuts mixtes La Poste et la Compagnie Nationale du Rhône</u>

On peut distinguer, dans le corps des entreprises, les PME/ PMI qui représentent l'essentiel du tissu économique français et les grands comptes (groupes, grandes entreprises…). Nous nous attarderons ici plus particulièrement sur deux entreprises atypiques, de statut mixte, La Poste et la CNR. Elles sont toutes les deux confrontées aux mêmes enjeux de rentabilité et de performance que n'importe quelle entreprise privée mais une partie de leurs missions relève du service public et impacte lourdement l'aménagement du territoire.

La loi du 2 juillet 1990 modifiée relative à l'organisation du service public de La Poste indique que l'entreprise « contribue, dans l'exercice de ses activités, au moyen de son réseau de points de

contact, à l'aménagement et au développement du territoire national, en complément de ses obligations de service universel ». En application de la loi, 90 % de la population d'un département doit avoir accès à un point de contact postal, géré en propre ou en partenariat, à moins de 5 km et à moins de 20 minutes de trajet automobile dans les conditions de circulation du territoire concerné.

La Poste a quatre missions de service public :

- la distribution du courrier cinq jours sur sept (en France six jours sur sept)
- le portage de la presse,
- l'accessibilité bancaire,
- l'aménagement du territoire.

Dans les Ardennes, elle répond à ses exigences par :

- 61 Bureaux de Poste (BP) en gestion directe,
- 29 Agences Postales Communales (APC),
- 19 Relais Postes Commerçants (RPC).

La Poste était un Établissement Public Industriel et Commercial (EPIC) depuis 1990, elle est devenue Société Anonyme (SA) le 1er mars 2010. La différence entre les deux statuts traduit assez bien la dynamique de privatisation en cours de La Poste : l'EPIC est en effet une entreprise publique chargée de la gestion d'une activité de service public et commercial. Il répond donc à un besoin qui pourrait être assuré par une entreprise industrielle ou commerciale mais dont l'activité, compte tenu des circonstances, ne pourrait être pratiquée correctement par une entreprise privée soumise à la concurrence. Le statut de SA permet une ouverture limitée de son capital au secteur privé. L'établissement se libère par ailleurs du principe de spécialité lié à l'ÉPIC et instaure de nouvelles relations avec l'État. Si celui-ci détient toujours un droit de vote en relation avec le capital détenu, sa relation avec l'entreprise est également définie par un contrat de service public, qui précise les modalités de mise en œuvre des missions de service public.
La quasi-totalité de son chiffre d'affaires est soumise au secteur concurrentiel depuis le 1er janvier 2011. Or, les missions de services publics étaient en partie financées par cette rente de monopole qui a disparu. L'Autorité de Régulation des Communications Électroniques et des Postes (ARCEP) a donné l'agrément à dix-sept entreprises qui sont devenues concurrentes de La Poste à compter de cette date. Elle ne dispose donc plus du monopole que sur la distribution du courrier de moins de 50 grammes, or celui-ci est en baisse du fait de la montée en puissance des technologies de l'information et de la communication. Les points de contacts postaux / banque connaissent une baisse de fréquentation de 7 à 8 % / an, malgré une migration des populations de la ville vers la campagne. Dans les Ardennes, ce contexte amène la Poste à rationaliser son organisation territoriale : elle regroupe notamment ses centres de distribution du courrier (au nombre de six après réorganisation). Le fait de regrouper plus de salariés permet d'assurer plus facilement les remplacements. Cela a toutefois entraîné l'accroissement des tournées en voiture, au détriment des tournées en vélo, ce qui est néfaste au bilan carbone de La Poste (exemple : Le centre de courrier de Flize a été d'abord été élargi à Poix-Terron puis transféré à Charleville). La Poste recherche les meilleures conditions économiques d'implantation, aussi fuit-elle aujourd'hui les centres-villes, comme le Faubourg de Pierre à Charleville-Mézières et recherche des implantations en périphéries urbaines, à proximité d'échangeur, comme en témoigne la récente installation d'une plate-forme de distribution de La Poste à Rethel, sur la zone de Pargny, à proximité de l'échangeur de l'A34. Le tri du courrier ne se fait plus dans les Ardennes, mais à Châlons-en-Champagne car la trieuse y est plus

performante. Le centre de tri se situait autrefois à Charleville à proximité de la gare, mais depuis 25 / 30 ans, les contraintes réglementaires, ainsi que les difficultés de circulation engendrées par une implantation urbaine ont entraîné le transfert du courrier du train vers la route : seule la route permet de respecter un acheminement du courrier en 24 heures. Les tournées de distribution sont régulièrement réorganisées afin d'être en adéquation avec le volume de courrier (en baisse constante) et le temps de travail des facteurs. La Poste doit enfin se positionner de plus en plus fortement comme une entreprise sur le secteur concurrentiel, aussi cherche-t-elle des niches de développement, telles que :

- l'augmentation du nombre de colis du fait de l'augmentation des ventes par correspondance,
- les services d'aide aux personnes âgées (relever les compteurs de gaz, distribution de médicaments…).

A l'interface d'enjeux publics et privés, on trouve également la Compagnie Nationale du Rhône. La CNR est une entreprise en concession d'Etat qui existe depuis 1933, mise en place pour remplir trois missions solidaires :

- la production d'hydroélectricité,
- la navigation au grand gabarit,
- et l'irrigation des territoires agricoles de la vallée du Rhône.

Historiquement, jusqu'à la fin des années 80, la CNR a essentiellement joué un rôle d'aménageur, puisqu'elle a canalisé le Rhône, crée des écluses, des barrages, des centrales hydroélectriques pour permettre la création d'électricité à partir du fleuve Rhône et d'autre part pour permettre la navigation au grand gabarit. Le Rhône est canalisé et peut accueillir des bateaux de marchandises depuis Port Saint-Louis du Rhône jusqu'à Lyon (convois poussés jusqu'à 4 400 tonnes). Le réseau grand gabarit se poursuit sur la Saône mais ne relève pas de la compétence de la CNR. Le périmètre de la concession va du lac Léman à la mer : il est constitué du fleuve à proprement parlé ainsi que des berges du Rhône (37 000 Ha en gestion directe, 13 000 Ha sont du domaine foncier). La CNR a également pour mission la valorisation d'un foncier à vocation économique représentant environ 1 000 hectares. La CNR répond à une organisation appelé le « modèle Rhône » qui la place à l'interface de missions d'intérêt général définies dans un plan de Mission d'Intérêt Général (plan MIG) pluriannuel et de production électrique (la CNR produit un quart de l'hydroélectricité française). La CNR dispose d'un plan stratégique d'entreprise (PSE) qui est essentiellement axé sur la production d'énergie (depuis 2003, suite à un avenant sur son cahier des charges, la CNR est devenue producteur indépendant d'énergie hydroélectrique, éolienne et photovoltaïque, au statut de société anonyme d'intérêt général). Comme pour Citadis, la structure du capital est mixte : il est composé en majorité de capitaux publics (51 %), mais l'actionnaire principal est le groupe GDF Suez (49 % à lui seul). La problématique est donc différente de celle de la SEM : ce qui pourrait fragiliser cet équilibre public / privé est plutôt le morcellement du capital public détenu par un grand nombre de structures (quelques actions sont notamment détenues par le Conseil général de Vaucluse). Dans ce contexte, la Région Provence Alpes Côte d'Azur a initié l'élaboration d'un Pacte des Actionnaires Publics de la CNR qui aurait pour objectif de favoriser l'alignement des positions des actionnaires publics dans les instances de décision de la CNR, pour ne pas laisser une majorité de fait à la part privée des capitaux détenue par un seul acteur.

- Les instances mixtes de gestion et d'animation : l'exemple de TECHLID

La dernière composante du système d'acteurs est celle d'instances de suivi, de gestion et d'animation des ZAE qui peuvent revêtir un caractère mixte. Sur une ZAE, l'animation permet de créer une vie et un réseau entre les entreprises centré sur des projets comme la mutualisation de services (déchets, secrétariat, gardes d'enfant, etc…) ou les logiques de déplacements qui favorisent le maintien qualitatif de la ZA sur les moyen et long termes. L'organisation de la gouvernance dédiée à la gestion de la ZAE est plus généralement un vecteur de maîtrise de la qualité des ZAE sur le long terme, comme en témoigne celle mise en place sur le parc TECHLID : au début des années 90, l'association « loi 1901 » TECHLID a été créée. Les ZAE qui composent la zone TECHLID s'affranchissant des limites communales, il était nécessaire de créer une structure qui puisse elle aussi les dépasser. A l'origine, elle avait pour vocation à gérer la relation avec les entreprises et à réunir les élus locaux, mais la finalité de ces rencontres était imprécise. La structure a donc par la suite été organisée en cinq collèges :

- les entreprises,
- les chambres consulaires,
- les banques,
- l'enseignement supérieur et la recherche,
- les professionnels de l'immobilier.

Les élus locaux restent à la tête de la structure. A la même époque, la CCI a créé une antenne sur le parc d'activités et une association des chefs d'entreprises de la zone (APADLO) s'est constituée. Les trois structures (TECHLID, APADLO et CCI) sont installées dans le même bâtiment. TECHLID est le seul territoire de l'agglomération où les missions de chacun sont réparties. Quel que soit le point d'entrée de l'entreprise, celle-ci pourra obtenir une réponse grâce au lien établi entre les trois structures. Par exemple :

- la CCI s'occupe de l'accueil des créateurs d'entreprises, de la transmission et reprise d'entreprises,
- l'implantation d'entreprises est gérée par TECHLID,
- Le réseau entre les entreprises est assuré par l'APADLO.

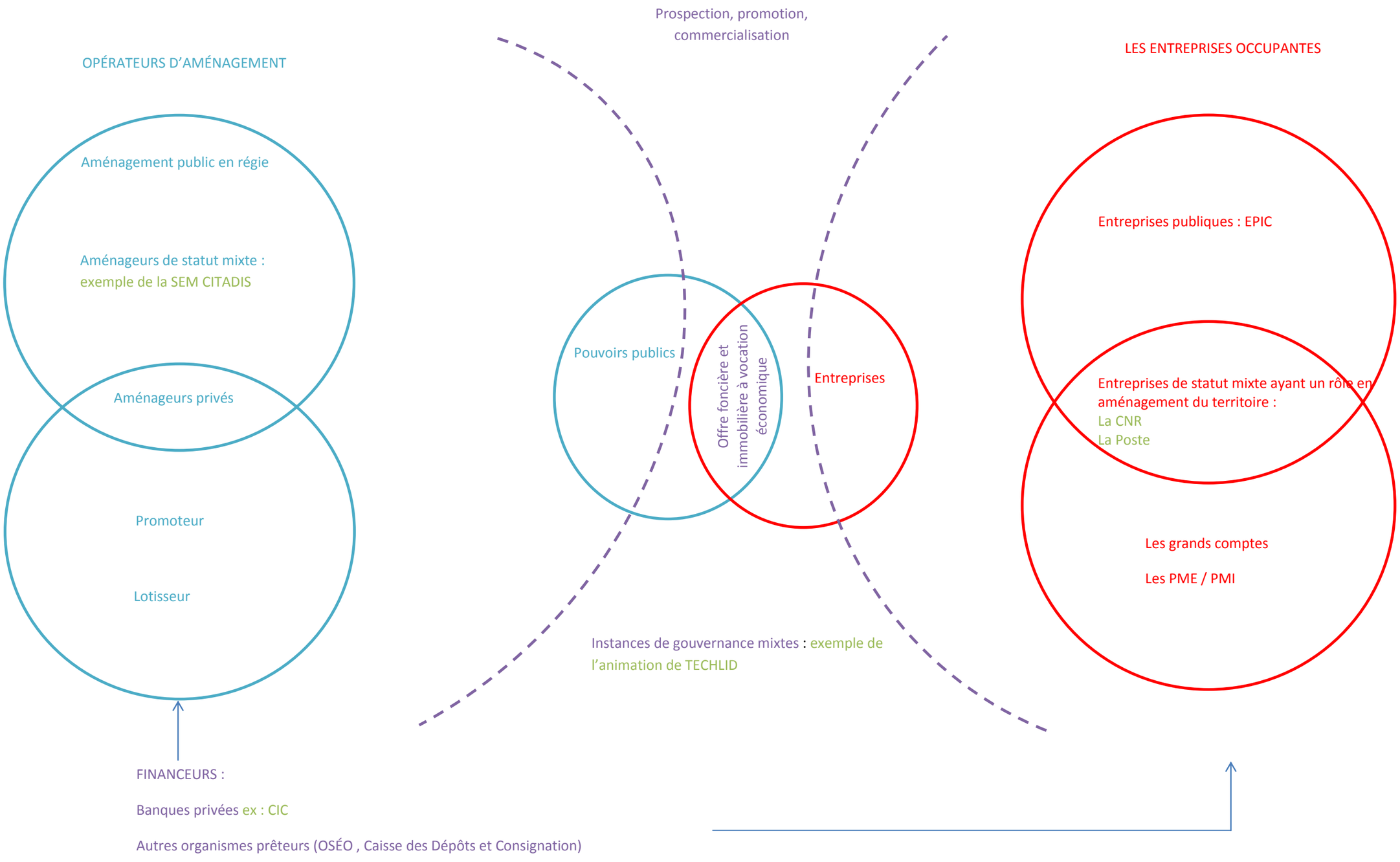


Fig. I.14 : Le système d'acteurs autour de la politique de ZAE.

La complexité des enjeux à prendre en compte dans le cadre de l'aménagement, l'extension ou la requalification d'un espace foncier à vocation économique a été explicitée à partir de deux axes : pour être un outil efficace, la ZAE doit être la traduction spatiale d'une politique de développement économique et un outil mobilisé parmi d'autres dans les politiques publiques de développement économique. Ces deux aspects gagnent en efficience s'ils sont inscrits dans une stratégie de développement économique. L'autre axe relève d'enjeux d'aménagement du territoire : il convient que l'offre foncière à vocation économique respecte les équilibres fonciers plus globaux, notamment dans un contexte de lutte contre l'étalement urbain et de préservation du foncier à vocation agricole. L'action publique dispose d'outils comme la stratégie ou le plan d'action foncière ainsi que d'outils plus opérationnels comme les ZAD ou le droit de préemption, ou encore de partenaires tels que les établissements publics fonciers qui ne sont pas toujours mobilisés suffisamment ou de manière suffisamment cohérente. Enfin, l'exigence renforcée de qualité sur les ZAE passe dans la plupart des cas par la mixité des fonctions (logement, activités économiques, services, commerces) et de continuité avec le tissu urbain existant qui suppose la prise en compte d'enjeux plus nombreux que les seuls enjeux économiques. Les cahiers des charges ou référentiels qualitatifs sont des outils pertinents mais à manipuler avec discernement selon le type d'espace économique créé : en effet, une zone industrielle peut par exemple nécessiter un isolement par rapport aux zones peuplées pour des raisons de sécurité. Dans tous les cas, l'action publique peut avoir à mobiliser des leviers influant sur l'attractivité du territoire mais ne relevant pas directement de politiques publiques de développement économique, tel que l'offre de logement, de services ou d'équipements ou encore la préservation de l'environnement et des paysages, la desserte en transports publics… Le SCoT est une interface adaptée pour mettre en cohérence les schémas sectoriels en charge de ces différents champs d'intervention (Plan de Déplacements Urbains, Programme Local de l'Habitat…). La multiplicité des thématiques à aborder suppose enfin d'identifier les acteurs ayant un intérêt à intervenir dans le projet, la ZAE constituant plus particulièrement une interface entre les acteurs de l'aménagement et les entreprises, tout en ayant à l'esprit que ce système d'acteurs ne relève pas d'une dichotomie franche distinguant les acteurs publics en charge de l'aménagement des acteurs privés, cibles des politiques d'offre foncière et immobilière : les acteur privés interviennent de manière accrue dès la phase conception et aménagement des projets tandis que dans certains cas les entreprises peuvent obéir à des missions d'intérêt général relevant plutôt du secteur public. Pour clore la mise en lisibilité de cette complexité, il est important de souligner une passerelle fondamentale à établir entre les champs de mise en cohérence économique (stratégie de développement économique) et ceux de l'aménagement (SCoT). Malgré la richesse des outils, il convient de mettre en lumière, pour terminer, l'organisation souvent sectorielle des collectivités territoriales, qui ne facilite pas l'approche transversale de ces enjeux.

2.3 Une organisation sectorielle des collectivités territoriales qui ne facilite pas l'approche transversale des enjeux

L'organisation des collectivités territoriales et des services de l'État, plutôt sectorielle, ne favorise pas une approche complexe comme en témoigne l'organisation de l'action en politiques publiques, structures budgétaires et organigrammes. Nombre de stratégies parviennent à mettre en avant des enjeux transversaux à l'étape de diagnostic, mais cette transversalité n'est pas conservée jusqu'à la mise en actions. Toutefois, de nouvelles méthodes de travail et de nouveaux métiers émergent et se mettent en place au sein des structures publiques qui contribuent à une efficience améliorée de l'action publique territoriale, sans nécessiter dans un premier temps de réforme structurelle.

2.3.1 Des budgets, des organigrammes et des politiques publiques appliqués à la politique transversale des ZAE

L'organisation sectorielle des collectivités et la façon dont l'action est mise en œuvre peuvent expliquer l'émergence de coûts cachés liés au manque de coopération interne. L'organisation sectorielle dominante des collectivités territoriales explique partiellement cette incapacité à aborder la transversalité du territoire dès l'instant qu'il convient de passer à l'action.

2.3.1.1 L'organisation sectorielle des collectivités territoriales

- <u>L'organisation en politiques publiques</u>

L'action publique territoriale s'organise en effet en politiques publiques[99]. La définition qu'en proposent B. JOBERT et P. MULLER est intéressante car elle souligne le caractère construit et non donné des politiques publiques, le choix d'une sectorialité dans de nombreux possibles enchevêtrés. Elles sont un choix, parfois nécessaires à la mise en lisibilité de l'action comme le défend le SEPAL[100] et à la mobilisation des savoir-faire. Les politiques publiques se caractérisent par :

- un rapport entre le sectoriel et le global, appelé RGS par les auteurs,
- un référentiel,
- des médiateurs, qui construisent ce référentiel.

<u>Rapport Global Sectoriel</u> : pour que le périmètre d'un secteur se dégage, il faut qu'il représente un décalage avec le global sans lui être toutefois contradictoire. La société globale se définit par sa place dans le monde, ses valeurs fondamentales et les buts qu'elle se fixe. Le décalage entre le sectoriel et le global, peut relever d'une différence de niveau hiérarchique (le secteur est une partie du tout), une différence de temporalité et ou, une différence de leadership. La catégorie sociale occupant le leadership professionnel ou d'expertise administrative sera particulièrement influente pour définir ce périmètre.

<u>Référentiel</u> : le référentiel est lui aussi constitué par une distinction entre un référentiel global et un référentiel sectoriel. Il résulte du contexte social, culturel et historique qui conditionne la perception de l'environnement. En 1987, le référentiel global se caractérise, selon les auteurs, par une vision scientifique dominante et plus particulièrement par les mécanismes économiques. Notre hypothèse

[99] JOBERT B, MULLER P, *L'Etat en action, politiques publiques et corporatismes,* Chapitre III : « Les trois clefs de l'analyse des politiques sectorielles », PUF, 1987, pp.51 à 78.
[100] Entretien avec CIAVATTI M, chargée de mission au SEPAL en charge de l'élaboration du SCoT de l'agglomération lyonnaise, 4 mars 2010.

est qu'aujourd'hui, le référentiel est toujours dominé par les mécanismes économiques mais avec quelques différences :

- une approche financière dominante, corrélée à une double dynamique a priori contradictoire,
- une déconnexion entre la valorisation financière de l'économie et l'économie réelle, facilitée par les TIC et la virtualité des dynamiques en général,
- une telle capillarité de l'enjeu économique qu'il imprègne tous les aspects de la vie quotidienne et des territoires, renforçant au contraire le lien entre développement économique et actifs territoriaux ;
- la prise de conscience, du caractère limité des ressources naturelles (rapport Brundtland, conférence de Rio, protocole de Kyoto…) et financières (crises financières asiatique en 2006 puis plus globale en 2008).

Le référentiel sectoriel est lié à la représentation que se fait le groupe dominant du secteur de celui-ci. Plusieurs représentations différentes et parfois contradictoires peuvent toutefois exister dans un même référentiel. Des éléments de transaction s'établissent entre ces deux niveaux de référentiels, qui prennent la forme de normes.

Les médiateurs : enfin les médiateurs formalisent des normes et leur hiérarchie, ainsi que des critères d'intervention politique. Là encore, il existe des médiateurs globaux et sectoriels.

Voyons comment cette définition s'applique aux politiques publiques du Conseil général de Vaucluse : son action est divisée en dix-neuf politiques publiques, elles-mêmes subdivisées en segments de politique publique, conformément au tableau ci-dessous (*Fig. I.15*). Les politiques publiques (PP) et segments de politiques publiques impliqués directement dans l'aménagement, l'extension ou la requalification de ZAE y sont pointés en rouge, les PP et segments de PP impliqués seulement indirectement sont signalés en orange. Ces derniers ont été définis sur la base de l'analyse précédente qui recensait les différents enjeux impactant l'aménagement / l'extension ou la requalification d'une ZAE (logement, équipements, transports…). Ce tableau met donc en lumière le fait qu'un projet, et notamment ceux en lien avec les ZAE, impacte à différents niveaux plusieurs politiques publiques et segments de politiques publiques.

REPARTITION EN POLITIQUES PUBLIQUES ET SEGMENTS DE POLITIQUES PUBLIQUES DE L'ACTION DU DEPARTEMENT DE VAUCLUSE

Politiques publiques impliquées directement dans l'aménagement / extension / requalification de zones d'activités économiques
Politiques publiques impliquées indirectement dans l'aménagement / extension / requalification de ZAE
NB : liste établie sur la base du rapport d'activités 2010 du Conseil général de Vaucluse

POLITIQUE PUBLIQUE	SEGMENT DE PP
Développement local	Aides aux collectivités locales
	Développement rural
	Gestion des ressources naturelles et recyclage
Aménagement du territoire	Planification territoriale et développement durable
	Politique foncière
	Grands projets structurants
	Infrastructures ferroviaires et aéroportuaires
Environnement	Gestion des cours d'eau
	Gestion des espaces naturels, forestiers et paysages
	Politique énergie et déchets
Insertion	Sociale
	Professionnelle
	Jeunes
Habitat et logement	Aides à la personne
	Aides à la pierre
Transports	Transports interurbains de voyageurs
	Transports scolaires
Routes	Aménagement du réseau routier départemental
Agriculture	Réseaux d'irrigation et aménagements hydrauliques
Personnes âgées	Maintien à domicile hors APA
	Structures d'accueil pour personnes âgées
Personnes handicapées	Maintien à domicile PH
	Structures d'accueil pour personnes handicapées
Développement économique	Pôles de compétitivité
	Création développement et transmission d'entreprises
	Recherche et transferts de technologies
	Emploi
Tourisme	Aménagement touristique
	Promotion touristique du territoire

POLITIQUE PUBLIQUE	SEGMENT DE PP
Action sociale et médico-sociale de proximité et développement social	Promotion de la santé et prévention sanitaire
	Prévention sociale
	Protection maternelle et infantile
	ASE
Culture	Action culturelle
	Conservation et valorisation du patrimoine
	Lecture publique
	Politique du livre et de la lecture
Sport	Aménagement du territoire et équipements sportifs
	Animation du sport et des loisirs
	Développement du sport
Protection civile	Autres interventions de protection des personnes et des biens
	Intervention contre les risques naturels, technologiques, sanitaires, sociaux et sociétaux
Education	Constructions et réhabilitation des collèges
	Autres infrastructures scolaires
	Moyens de fonctionnement des collèges
	Actions éducatives
	Missions et gestion des personnels ATTEE des collèges

Fig. I.15 : Répartition en politiques publiques et segment de politiques publiques de l'action du Conseil général de Vaucluse.

Les médiateurs : on constate une prédominance du leadership d'expertise administrative par apport au leadership professionnel, qui n'est pas structuré (ensemble des entreprises d'un territoire ou entreprises prospectées à l'extérieur du territoire). Ce leadership administratif n'est toutefois pas univoque, il connaît des tensions internes entre aménagement et développement économique. Les aménageurs se trouvent principalement dans les collectivités territoriales ou SEM et syndicats mixtes. Les développeurs économiques étant plus en contact et culturellement plus proches des enjeux et intérêts des entreprises du secteur privé (ex : les agents de CADEV sont des salariés de droit privé, relevant du code du travail. Cet argument est d'ailleurs avancé par Ph. BRUNET comme un gage d'efficacité renforcé). Le manque de structures d'animation économique explique également leur faible poids dans la définition du référentiel. Certains organismes consulaires appartiennent également à l'ensemble des médiateurs (plus particulièrement les CCI dans les trois territoires d'étude) : ils prétendent disposer, compte tenu de leur mode de gouvernance, d'une légitimité pour être la voix des entreprises et représenter celles-ci dans les projets qui peuvent les concerner. En effet, la première mission que s'est fixée la CCI de Lyon et de Tarare est de « représenter les entreprises et les commerçants, être leur porte-parole auprès des pouvoirs publics et défendre l'intérêt général des acteurs économiques. »[101]Elle est composée de 60 membres élus pour 5 ans, répartis en trois collèges les commerces, les industries et les services. Dans le cas de la CCI de Lyon et de Tarare, 4 sièges sont dévolus au canton de Tarare. La CCI désigne, en plus, et pour la même période, 29 membres associés, également issus du tissu de 71 000 entreprises de la région lyonnaise, avec voix consultative.

Le référentiel : cette mise en tension contribue à trois tendances dans la construction du référentiel sectoriel :

- une pression pour la création rapide d'une offre foncière à vocation économique (plutôt portée par les développeurs), et corrélées au discours des opportunités manquées ;
- un souci de régulation des projets très nombreux et parfois désordonnés (plutôt porté par les aménageurs).

Les deux familles de médiateurs partagent toutefois la préoccupation d'une plus grande qualité des ZAE comme argument de différenciation et de vente de l'offre foncière pour les développeurs, comme instrument de maîtrise de l'étalement urbain et de la qualité urbaine et environnementale de l'espace pour les aménageurs.

Le rapport sectoriel / global : le rapport sectoriel global peut se définir à partir de plusieurs définitions de la « globalité ». Le global peut être constitué par l'ensemble des politiques publiques conduites par une collectivité. L'action départementale du Conseil général de Vaucluse en faveur des zones d'activités économiques représente un faible poids financier dans le budget au regard des politiques relevant des collèges, des routes ou de l'action sociale, mais prend une place importante dans le discours et la communication politique : le Département de Vaucluse finance une Agence de Développement économique départementale et a approuvé en novembre 2008 une « nouvelle politique de développement économique » qui a été suivie, au premier semestre 2009 par des réunions territoriales visant à présenter aux entreprises et acteurs du monde économique vauclusien le nouveau dispositif de soutien du Département en matière de développement économique. Les échanges dans la presse sont également révélateurs d'une importante mobilisation des élus

[101] http://www.lyon.cci.fr/site/cms/20831/La-CCI---Vos-Elus?selectedMenu=20060213115473#.

départementaux en faveur du développement économique (cf. échanges entre la CCI et Michel Fuillet en juillet 2012). Malgré cette place dans le discours, il est intéressant d'étudier la véritable capacité d'intervention de la collectivité en matière de développement économique, afin de définir le périmètre le plus juste du rapport sectoriel / global. La mise en regard de la stratégie exprimée par le Conseil général de Vaucluse dans son schéma Vaucluse 2015, les moyens alloués à ces différents axes stratégiques dans le budget primitif 2011 et le type de compétence auxquelles répondent ces axes stratégiques mettent en lumière :

- un décalage entre les structures budgétaires, compétences et stratégie exprimée : l'exercice met en effet en perspective le fait que la structure budgétaire ne correspond pas aux axes et orientations stratégiques du schéma Vaucluse 2015 : le budget de la collectivité s'avère plus sectoriel que ne l'est la stratégie ;
- des marges de manœuvre réelles (budgétaires) parfois en décalage avec les velléités départementales (stratégie), en deçà ou au-delà selon les cas.

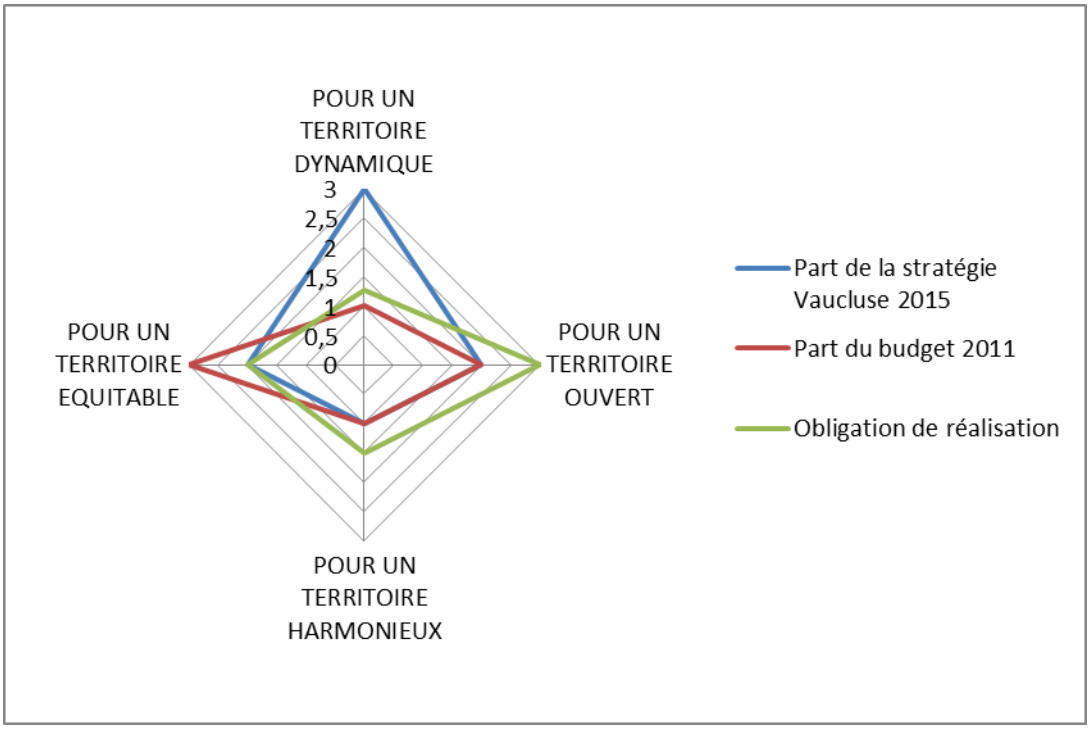


Fig. I.16 : Analyse du différentiel entre stratégie du Conseil général de Vaucluse et marge de manœuvre réelle.

Méthode d'élaboration du radar

La part de la stratégie Vaucluse 2015 correspond au nombre de pages consacrées à l'axe stratégique. Le gradient (1 à 3) a été donné comme suit : la note 1 a été affectée aux chapitres représentant la part la plus faible, la note 3 au chapitre qui comptait le plus de pages.

La part du budget 2011 : le budget n'est pas structuré selon les axes et orientations stratégiques de Vaucluse 2015, aussi l'analyse a du redécouper certaines masses budgétaires présentées par fonction dans le BP 2011. Notons que 40 % du budget est inscrit hors stratégie Vaucluse 2015 et constitué des montant dédiés au SDIS, au fonctionnement, et aux capacités d'autofinancement, amortissement et intérêt de la dette. La note 1 a été affectée aux axes et orientations stratégiques représentant la plus faible part du budget.

Obligation de réalisation : la note 1 a été affectée aux actions mises en œuvre de manière volontariste, la note 2 à celles pour lesquelles la loi à prévu qu'elles puissent être mises en place spécifiquement par les Départements et dont le Département de Vaucluse s'est saisi et la note 3 aux compétences obligatoires.

Le plus gros différentiel est observé sur le chapitre du développement économique : il représente le chapitre le plus volumineux de la stratégie Vaucluse 2015 mais correspond à une compétence volontariste et à la part du budget la plus faible des quatre chapitres. Cette analyse questionne sur les réelles efficacité et marge de manœuvre de l'action départementale en matière de développement économique. En revanche la plus grosse part du budget est affectée au chapitre dédié à un territoire équitable (recouvrant les dépenses d'actions sociales). Le recoupement entre part du budget et type de compétence n'est pas parfait car le schéma Vaucluse 2015 formule des orientations stratégiques qui dépassent les compétences obligatoires du Département : celui-ci se positionne notamment sur le logement, les services de proximité ou les services sportifs culturels et de loisirs. On constate par ailleurs une bonne corrélation entre la stratégie dédiée à un territoire ouvert et les moyens budgétaires correspondant. En revanche, ces deux aspects apparaissent en deçà de la nature des compétences départementales que cela recouvre : ce chapitre regroupe la plus grande part de compétences obligatoires, il n'est constitué que de deux chapitres (fluidité et liaisons) qui correspondant aux compétences de transports collectifs et de gestion et développement du domaine routier départemental. Enfin, le chapitre relatif à un territoire harmonieux est celui qui présente les moins gros différentiels et les notes les moins importantes dans les trois critères d'analyse: pour trois des quatre chapitres qui le composent (foncier d'habitation, foncier économique et foncier agricole), les enveloppes budgétaires qui leur sont dédiées sont difficile à identifier d'après le document du BP et sont intégrées dans les enveloppes plus globales du logement, du développement économique et de l'aménagement du territoire. On notera que le chapitre relatif au « foncier naturel » est le seul qui ne fasse pas l'objet d'une distinction, dans Vaucluse 2015, entre la « politique support » et la « politique contenu ». Il résume l'ensemble de la politique environnementale du Département, bien que celle-ci ne se résume pas à une action foncière : cela signifie que les moyens budgétaires pris en compte pour cette orientation dépassent la seule action foncière. Le léger différentiel entre le type de compétence et les deux autres critères s'explique par le fait qu'en matière de foncier agricole et naturel, les dispositifs PENAP et ENS sont des outils conçus pour les Départements qui veulent s'en saisir (correspondant à la note 2) : le Conseil général de Vaucluse s'est engagé sur les deux aspects. Toutefois, son engagement sur les

espaces agricoles et naturels péri-urbains est postérieur (2010) à la formulation de la stratégie Vaucluse 2015 (2007).
Au-delà de ce décalage entre la place déclarée du secteur économique dans les politiques publiques départementales et leur place réelle, on notera une assez faible corrélation entre l'intervention du Département en matière d'insertion (compétence obligatoire du Département, où son intervention est donc légitime et ne peut être contestée) et en matière de développement économique. D'ailleurs le Département valorise plus son action au profit des entreprises (1er chapitre de Vaucluse 2015) qu'au profit de l'emploi (4e chapitre) bien que l'insertion pourrait légitimer l'intervention départementale en matière de développement économique :

- il limiterait l'entrée dans les dispositifs de minima sociaux par un soutien au développement économique ;
- il favoriserait la sortie des minima sociaux par une articulation optimisée entre les actions d'insertion par l'activité économique et le soutien au développement économique local.

➢ <u>Sectorialité des budgets et transversalité de l'action :</u>

Les budgets des collectivités territoriales doivent répondre à une nomenclature, imposée au niveau national, appelée M14 pour les communes et intercommunalités, M52 pour les Départements et M71 pour les Régions, qui présentent notamment comme point commun la distinction entre les dépenses et les recettes d'une part et entre les sections de fonctionnement et celles d'investissement d'autre part. Chacune de ces collectivités ou groupement de collectivités peut voter son budget par nature ou par fonction mais doit dans tous les cas réaliser les deux présentations. Le vote par fonction est le plus sectoriel. Il répond à la question « à quoi sert l'argent ? » et permet donc d'identifier les dépenses / recette dévolues à l'aménagement, l'environnement, les infrastructures… L'organisation par fonction est la plus proche de la division en politiques publiques. Le vote par nature est un peu plus transversal mais ne permet pas d'avoir une approche par projet / contrat : il qualifie la nature des dépenses (emprunts et dettes, subventions d'investissement, charges de personnels…). Cette difficulté est notamment soulevée au sein des collectivités pour le suivi budgétaire de contrat / projets transversaux comme les Contrats de Projets État-Région (CPER) ou les Agenda 21. La vision budgétaire par projet est malgré tout plus aisée dans le cas des dépenses d'investissement qui peuvent faire l'objet de programmes comme c'est le cas du programme INONDRHÔNE au Conseil général de Vaucluse qui finance les équipements permettant la lutte contre le risque inondation. La séparation entre fonctionnement et investissement ne facilite pas, par ailleurs, l'approche générale d'un projet. Prenons l'exemple de la création d'une pépinière d'entreprises : les dépenses effectuées en vue de la réalisation du bâtiment entreront dans la section d'investissement d'un budget tandis que l'animation économique et la mise en place de services, qui conditionnent la réussite de cette pépinière, appartiendront à la section de fonctionnement. Malgré leur obligation d'annualité, les budgets publics sont toutefois en capacité d'appréhender la pluri-annualité d'un projet grâce aux autorisations d'engagement (AE) en fonctionnement et aux autorisations de programme (AP) en investissement : il s'agit d'enveloppes financières votées pour plusieurs années qui doivent faire l'objet d'affectations annuelles en crédits de paiement (CP). Par exemple un projet / ligne budgétaire pour laquelle une AP de 90 000 € est votée sur trois ans, peut faire l'objet d'une allocation de 30 000 € par an. Il reste enfin la possibilité aux collectivités, dans des conditions particulières d'adjoindre à leur budget principal des budgets annexes, qui concernent les services publics industriels et commerciaux, mais peuvent également concerner les projets

d'aménagement d'ensemble (ZAC ou lotissement). Le Conseil général des Ardennes a saisi cette opportunité et présente l'ensemble de ses opérations de zones d'activités économiques dans un budget annexe, qui fait également l'objet de comptes-rendus d'activités annuels. Il lui était possible de réaliser un budget annexe par opération, mais il a fait le choix de créer un seul budget annexe pour l'ensemble des ZAE. Si ce choix permet d'avoir une visibilité plus importante de l'objet ZAE, il dissocie fortement sa composante « aménagement » de sa composante « économie ».

SYNTHESE FINANCIERE DU COMPTE-RENDU D'ACTIVITES
RELATIF AUX PARCS D'ACTIVITES DEPARTEMENTAUX DU
CONSEIL GENERAL DES ARDENNES AU 31.12.2009

	Dépenses au 31.12.2009	Prévisionnel des dépenses en fin d'aménagement
Lotissement des Terres Marions	3 873 876,00 €	4 164 672,00 €
ZAC de Vivier-au-Court	3 642 474,00 €	13 140 866,00 €
ZAC de Signy l'Abbaye	7 820 327,00 €	
ZAC de Douzy	2 719 410,00 €	11 747 137,00 €
ZAC de Rethel	1 045 564,00 €	16 684 624,00 €
Total	**19 101 651,00 €**	**45 737 299,00 €**

Fig. I.17 : Synthèse des dépenses reportées au Compte-rendu d'activités relatif aux parcs d'activités départementaux du 31 décembre 2009.

Ces dépenses incluent en effet les études préalables d'aménagement, les acquisitions foncières, les travaux et la gestion, mais ne sont pas le reflet d'une politique de ZAE complète en ce qu'ils ignorent par exemple les aspects de promotion ou de soutien à l'animation économique de ces espaces.
En votant en 2008 un « nouvel effort pour le développement économique du Vaucluse », le Conseil général de Vaucluse a en revanche proposé une vision stratégique déclinée autour de neuf objectifs dont il a précisé dans sa délibération n°2008-117, les différentes imputations budgétaires : « les crédits nécessaires seront prélevés sur les comptes / nature imputables à la politique publique « Développement économique », fonctions 90, 91 et 93, dès accord sur le Budget Primitif 2009 ».

SYNTHESE FINANCIERE DU NOUVEL EFFORT POUR LE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE DU VAUCLUSE

	2008	**2009**	**Evolution 2008-2009**
Budget consacré à l'économie	6 800 000,00 €	9 000 000,00 €	2 200 000,00 €
dont fonctionnement	*3 800 000,00 €*	*5 000 000,00 €*	*1 200 000,00 €*
dont investissement	*3 000 000,00 €*	*4 000 000,00 €*	*1 000 000,00 €*
AP créée, en plus, pour l'aménagement des parcs et quartiers d'activités du Vaucluse	0,00 €	2 000 000,00 €	2 000 000,00 €
Total	6 800 000,00 €	11 000 000,00 €	4 200 000,00 €

Source : délibération n°2008-117 du 21 novembre 2008 du Conseil général de Vaucluse.

Fig. I.18 : Synthèse financière du nouvel effort pour le développement économique du Vaucluse.

- Impact des organigrammes sur la sectorialité de l'action : l'exemple de la gestion de l'eau à l'échelle des territoires et des ZAE

Les organigrammes des collectivités étudiées reflètent cette organisation en politiques publiques sectorielles et décrivent, avec les budgets, les moyens dont elles se dotent pour mettre en œuvre ces politiques publiques : ces documents reflètent les compétences obligatoires dont sont dotées les collectivités, c'est le cas de la prépondérance de l'action sociale, de la gestion du domaine routier départemental et des collèges pour les Départements, des lycées, de la formation, de l'aménagement du territoire et du développement économique pour les Régions. Notons que l'organigramme du Conseil général du Rhône est très centré sur ses compétences obligatoires et ne laisse qu'une faible place à l'action volontariste conduite au titre de la clause de compétence générale du Code Général des Collectivités Territoriales, aussi ne retrouve-t-on pas explicitement d'action économique mais une direction du développement des territoires. Cette direction est notamment en charge des politiques publiques liées aux zones d'activités économiques : elle intervient peu sur le territoire de la Communauté urbaine de Lyon mais soutient en revanche l'aménagement de deux grandes zones d'activités intercommunales à l'ouest de Lyon en tant que membre, et important financeur des deux syndicats mixtes en charge de ces projets. En 2010, le Conseil général de Vaucluse a quant à lui fait le choix du rapprochement des thématiques

« environnement » et « aménagement » au sein de la Direction de l'Aménagement et du Développement Durable (DADD) indépendante de la Direction de l'Economie (DE). Ces deux directions ont été réunies au sein du même pôle « Finances, Economie, Aménagement du Territoire et Environnement » en fin d'année 2011. Le Conseil régional Provence-Alpes Côte d'Azur a fait le choix de créer un pôle dont les missions sont transversales, portant sur le « développement soutenable et les stratégies territoriales ». Ce pôle est doté d'une Direction du Développement des Territoires indépendante de la Direction de l'Economie Régionale, de l'Innovation et de l'Enseignement Supérieur mais centré sur des logiques territoriales telles que les Parcs naturels régionaux, le massif alpin, la mer et le littoral. Le Conseil général des Ardennes a fait le choix de réunir au sein de la direction de l'aménagement du territoire et de l'économie, les problématiques d'environnement et d'économie. Les thématiques « environnement », « économie » et « aménagement » sont également réunies, au sein d'une direction générale adjointe du développement au Conseil régional de Champagne-Ardenne. Notons que dans les trois Conseils généraux étudiés, malgré des efforts de transversalité, les métiers sociaux, qui représentent une part importante de l'action départementale, sont faiblement ou pas du tout croisés avec les autres politiques publiques. La direction générale des services de la Région Rhône-Alpes s'est dotée quant à elle, d'une « délégation générale aux missions transversales et à la relation aux élus », qui intègre notamment les missions « développement durable et prospective » et « démocratie participative, lutte contre les discriminations et égalité hommes-femmes » : cette organisation traduit une recherche très forte de transversalité. On constate dans les organigrammes des agglomérations et communauté urbaine étudiées des organisations qui traduisent plutôt une agglomération de compétences (assainissement, bâtiments publics de compétences communautaires…) que la traduction d'un projet de territoire et ce malgré la préexistence de projets d'agglomération. Notons plus précisément que la communauté d'agglomération du Grand d'Avignon dissocie l'aménagement opérationnel en charge des zones d'activités économiques de l'action économique qui est traitée avec la problématique déplacements, celle-ci n'incluant par le traitement spécifique du TCSP. Cette analyse montre que la seule position transversale est détenue par les postes situées en Direction Générale des Services (DGS) : il faut donc ajouter à la sectorialité des organigrammes leur caractère extrêmement hiérarchisé. Le cheminement de propositions est donc extrêmement vertical, comme l'illustre l'organigramme de la Région Provence Alpes-Côte d'Azur ci-dessous (*Fig. I.19*).

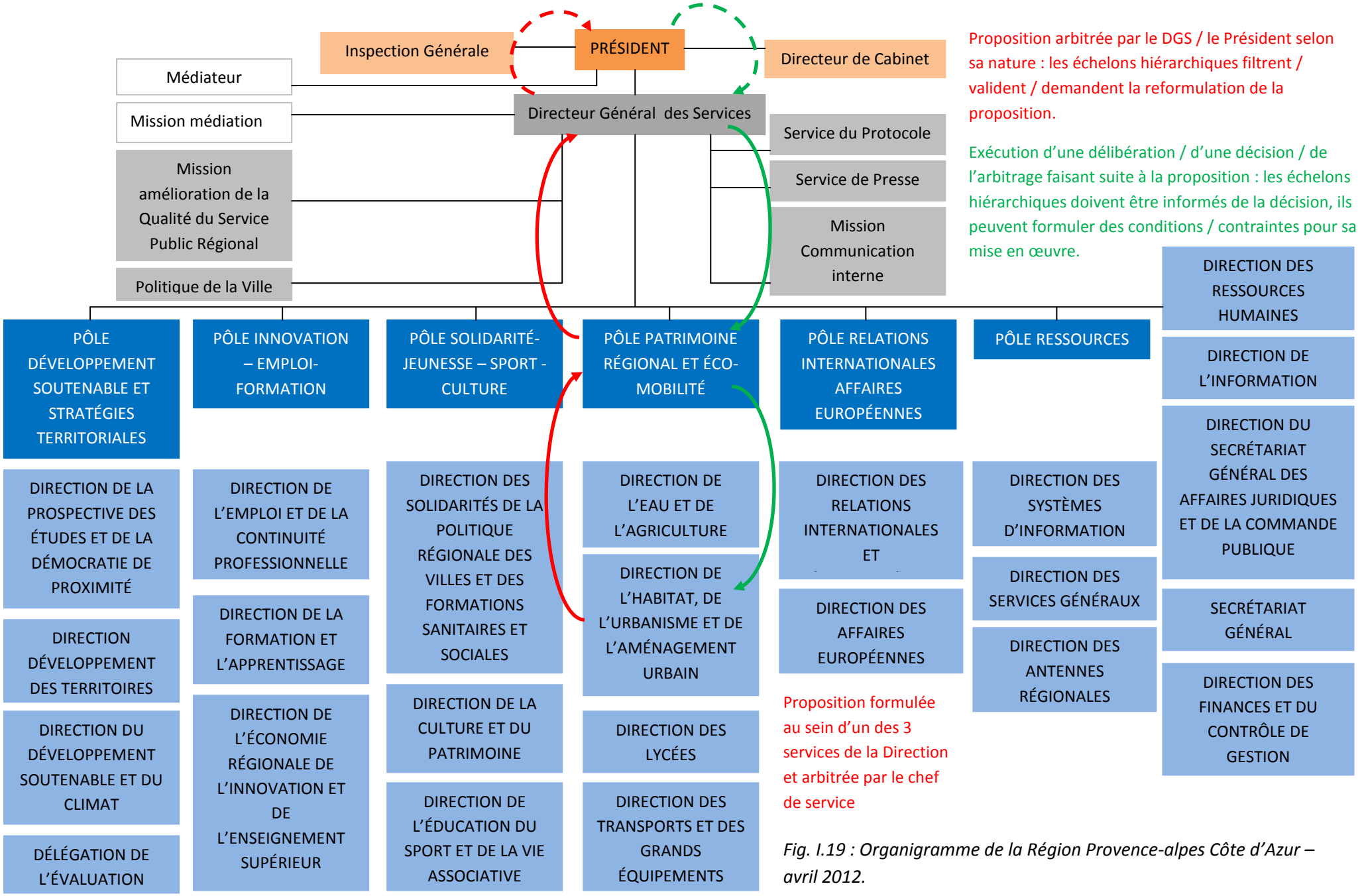


Fig. I.19 : Organigramme de la Région Provence-alpes Côte d'Azur – avril 2012.

Prenons l'exemple des politiques publiques en matière hydraulique pour montrer l'extrême difficulté à conduire une action transversale dans une structure où une organisation sectorielle et hiérarchisée prédomine. Les principaux usages de l'eau sont l'adduction d'eau potable et son assainissement, la gestion des écoulements superficiels (rivières, eaux pluviales) et des eaux souterraines, l'hydraulique agricole. Le Conseil général de Vaucluse traite ces différents sujets dans deux pôles différents :

- Le Pôle Routes Transports Bâtiments suit la thématique de l'hydraulique agricole au sein d'une cellule dédiée à l'hydraulique agricole située dans sa Direction des Grands Projets Routiers (gestion de la concession avec la Société du Canal de Provence, maîtrise d'ouvrage de travaux d'extension du réseau d'irrigation agricole….). Cette direction apporte plus globalement une assistance technique aux communes qui peut toucher les réseaux d'eau potable et d'assainissement, elle gère également le maillage du réseau d'adduction d'eau potable, enjeu particulièrement sensible sur le plateau de Sault. La mise en œuvre de la stratégie départementale relative aux Espaces Naturels et Agricole Périurbains, encore faiblement effective depuis 2010, cherche à renforcer les passerelles entre les différents types d'intervention du Département au profit du secteur agricole et notamment entre les aides aux agriculteurs et aux filières, suivis par la Direction de l'économie, au sein de son service agriculture et développement rural, l'intervention en matière d'hydraulique agricole et l'intervention en matière de foncier agricole suivie par le service Planification et Gestion urbaine de la Direction de l'Aménagement et du Développement Durable.
- Le Pôle Finances Économie Aménagement du Territoire et Environnement suit, au sein de sa Direction de l'Aménagement et du Développement Durable, dans son service Rivières et Espaces Naturels la problématique des écoulements superficiels et des eaux souterraines.

Le dispositif de gestion des eaux superficielles ne propose que rarement une approche globale de la ressource en eau qui inclut aussi l'hydraulique agricole (sujet particulièrement sensible dans le sud-est et beaucoup moins dans les Ardennes), l'eau potable et l'assainissement. Notons que le Schéma d'Orientations Régional de la Ressource en Eau (SOURSE) de la Région PACA promeut cette approche intégrée de toutes les fonctions hydrauliques. Outre la façon dont ces sujets sont répartis dans les organigrammes, le morcellement du sujet hydraulique résulte aussi de l'isolement de son corpus normatif et d'outils. Celui-ci rend difficile son intégration dans les exercices prospectifs plus globaux, qui ne traitent de fait, que de manière superficielle les enjeux hydrauliques. Les eaux superficielles sont traitées par une législation dédiée et conséquente (directive européenne sur l'eau de 2006) et des documents stratégiques spécifiques Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (définis à l'échelle des agences de l'eau comme l'agence Rhône Méditerranée Corse) et Schéma d'Aménagement de Gestion des Eaux (élaborés à l'échelle de bassins versants). Ces documents sont suivis par des instances spécialisées, les comités de bassins, impliquant une ingénierie et un savoir technique spécifiques. Il s'agit paradoxalement d'un secteur ou la notion d'approche intégrée a été précoce : la gestion intégrée des bassins versants a donné lieu à la naissance des contrats de milieux ou contrats de rivière qui permettent de traiter à l'échelle d'un bassin versant pertinent les enjeux d'inondation et de préservation des milieux. Les orientations générales d'aménagement et de développement durable du SCoT du Bassin de Vie d'Avignon précisent que « les risques d'inondation, la protection de l'eau potable et l'assainissement doivent être pris en compte dans les projets de territoire. Les aménagements doivent être compatibles avec une utilisation durable des ressources et cohérent avec les SDAGE, SAGE et contrats de rivière » (p.11), sans aller plus loin dans la mise en cohérence. De même, on ne retrouve qu'une fiche action dans l'agenda 21 du Département de Vaucluse qui traite de l'eau potable, la thématique de l'hydraulique agricole étant un des aspects

d'une autre fiche plus générale sur l'agriculture durable. Enfin, les politiques publiques portant sur la protection et la gestion des eaux superficielles se limitent à une fiche action portant sur la lutte contre la vulnérabilité, qui ne représente qu'une infime partie de la politique hydraulique du Département. D'autres exemples pourraient encore illustrer ce relatif isolement des problématiques hydrauliques par rapport aux approches plus globales et multithématiques : dans le CPER 2007-2013 de la Région Provence-Alpes Côte d'Azur, l'inscription des opérations inscrites dans les contrats de rivière dans le CPER ne relève que de l'affichage politique et financier : le CPER n'apporte en effet aucune plus-value à la contractualisation existante en matière hydraulique. De même la Région PACA, en associant l'État et les Départements du Vaucluse et des Alpes de Haute-Provence à sa contractualisation avec le Parc naturel régional du Luberon souhaite renforcer la vocation de territoire de projets du Parc en lui conférant un rôle qui dépasse parfois les axes et orientations de sa charte (comme en matière économique ou d'habitat). Malgré cette volonté d'inscrire l'ensemble des dynamiques de territoire dans le contrat avec le Parc naturel régional du Luberon, les partenaires en ont paradoxalement « exclu » la dimension hydraulique qui est pourtant bien présente dans la charte du Parc. Celle-ci repose sur un contrat de rivière un peu complexe dans lequel il y a un syndicat de rivière (celui du Calavon-Coulon – SIRCC) et le Parc du Luberon (qui prend en charges les actions relevant de la communication et de la sensibilisation des publics). Les partenaires ont en effet jugé, que l'intégration d'un contrat à un autre contrat n'apporte aucune plus-value aux porteurs de projets et risque même de compliquer la gestion de projets.

A l'échelle des ZAE, l'articulation des enjeux hydrauliques avec les autres enjeux d'aménagement est plus concrète et effective : en effet les projets de zones d'activités économiques supposent la réalisation de dossiers loi sur l'eau. Le dossier « loi sur l'eau » doit prioritairement traiter des eaux superficielles et notamment :

- comment recueillir les eaux pluviales de la ZAE en limitant leurs impacts sur les milieux récepteurs (notamment pour les eaux chargées d'hydrocarbures issues des parkings et voiries) ?
- Quelles mesures mettre en œuvre pour limiter l'impact de l'aménagement de la ZAE sur les écoulements superficiels antérieurs ?

Le Département des Ardennes a mis en place une méthode de travail associant très en amont (dès les études techniques hydrauliques) les services de la police de l'eau (services de l'État) qui permet d'optimiser une instruction positive de la MISE. Il a ainsi privilégié sur le parc éco-vert de Vivier-au-Court une récupération des eaux pluviales par noues enherbées au lieu de canalisations enterrées partant notamment du principe défendu par la MISE que l'épuration permanente végétale sur l'ensemble du linéaire de noues sera moins néfaste au milieux récepteurs que les pollutions accidentelles pouvant survenir dans le cas de canalisations. S'ils ne sont pas induits par le dossier « loi sur l'eau », les questionnements sur les réseaux d'eau potable et d'assainissement sont également fondamentaux dans le cadre de l'aménagement de zones d'activités économiques. Les usages en eau des activités industrielles peuvent en effet être autrement plus importants que ceux des ménages, aussi la capacité des réseaux doit anticiper une éventuelle demande des entreprises qui s'implanteraient sur la zone. Ce sujet a notamment fait débat lorsque le Conseil général des Ardennes a engagé sa réflexion sur l'aménagement d'une zone d'activités économiques aux portes ouest de l'agglomération carolo-macérienne (Warcq, Belval, Tournes). La capacité du réseau d'eau potable existant était insuffisante pour créer une zone d'activités importante (100 – 150 Ha). La compétence d'adduction d'eau potable, relevant de la communauté d'agglomération de Charleville-

Mézières, la création de la ZAE nécessitait que le programme d'intervention pluriannuel de l'agglomération sur le réseau d'eau potable (qui avait globalement besoin d'une remise à niveau) corresponde au planning de réalisation de la zone, ce qui n'était pas le cas. La question de l'assainissement est également une question fondamentale, surtout dans les zones à vocation industrielle qui produisent des effluents d'une grande diversité, parfois incompatibles entre eux ou nécessitant des équipements spécifiques pour leurs traitements. Le Parc Industriel de la Plaine de l'Ain a relevé ce défi en créant une station d'épuration de la zone, offrant ainsi un service appréciable aux entreprises, mais rencontre régulièrement des difficultés de gestion liées à ces sujets. Cet exemple montre que l'échelle de l'opérationnel impose plus de transversalité car les enjeux se croisent sur le terrain qu'on le souhaite ou non. Il en ressort donc l'idée que la connexion de l'action publique avec la réalité de terrain serait sans aucun doute un facteur d'efficacité de celle-ci. Or, les modes d'organisation des collectivités semblent être plutôt un facteur de déconnexion entre l'action publique territoriale et la complexité du territoire.

2.3.1.2 Du diagnostic à l'action, de la complexité à la sectorialité

Dans les trois territoires étudiés, on observe la formulation d'analyses parfois complexes. Toutefois, nous faisons l'hypothèse que la construction de l'action publique territoriale, du fait des modes d'organisation décrits ci-dessus, n'est pas en capacité de traiter cette complexité et favorise la mise en place d'actions sectorielles inadaptées à la réalité territoriale. L'analyse a plus particulièrement porté sur les SCoT des trois principales agglomérations des territoires étudiés. La relation entre les SCoT et les territoires auxquels ils s'appliquent se mesurent notamment par leur capacité à refléter des particularités territoriales, le niveau de spatialisation de leur contenu et leur capacité à approcher le territoire de manière transversale.

- <u>SCoT et particularités territoriales :</u>

Les agglomérations de Charleville-Mézières, Lyon et Avignon présentent des profils territoriaux très différents : l'agglomération lyonnaise bénéficie d'une attractivité acquise et d'un fort enjeu de compétitivité aux échelles nationale et européenne, l'agglomération d'Avignon bénéficie d'une renommée internationale sur certaines thématiques (patrimoine et culture) mais constitue un territoire rentier, en gestion des impacts de son attractivité. Enfin l'agglomération carolomacérienne dispose d'une faible attractivité pour les entreprises et connaît une décroissance démographique. Malgré cela, le recours à des verbes d'action (protéger, préserver, valoriser, développer…) et champs lexicaux similaires tend à uniformiser les projets décrits dans chacun des SCoT : « défi 3 : Assurer l'équilibre entre les différentes vocations de l'espace » (Avignon), « un développement urbain ambitieux, équilibré et durable » (Lyon), ou encore « objectif 10 : favoriser la qualité urbaine » (Avignon) et « renforcer la qualité des zones résidentielles ou mixtes » (Charleville-Mézières). La mobilisation d'un « vocabulaire type » dans les PADD et DOG tend à réduire les particularités des enjeux territoriaux identifiés dans les diagnostics. Ce glissement est particulièrement probant et progressif entre les trois documents qui composent le SCoT de l'agglomération carolomacérienne : le diagnostic identifiait prioritairement un enjeu de rayonnement et d'ancrage européen, dont l'un des principaux vecteur était l'accessibilité physique du territoire, alors que le DOG fait de son point d'entrée principal la maîtrise de l'offre foncière à vocation économique. Le choix de structurer le DOG autour d'objets spatiaux (espaces bâtis à vocation économique, espaces bâtis à vocation

résidentielle et mixte, espaces non bâtis et infrastructures) fait par ailleurs perdre de sa force au projet politique formulé dans le PADD.

- La spatialisation des contenus des SCoT :

Le niveau de spatialisation du SCoT s'inscrit dans le cadre normatif du Code de l'urbanisme qui détermine le contenu des rapports de présentation, PADD et DOG. L'ancrage spatial est particulièrement prégnant dans le DOG qui présente les « orientations générales de l'organisation de l'espace et de la restructuration des espaces urbanisés et déterminent les grands équilibres entre les espaces urbains et à urbaniser et les espaces naturels et agricoles ou forestiers » (article L.122-1 du code de l'urbanisme). Les SCoT peuvent être complétés par des schémas de secteurs qui en détaillent et précisent le contenu. Le DOG du SCoT de l'agglomération lyonnaise multiplie, en dehors des sept territoires de projets, quatre sites à conditions particulières d'urbanisation et quinze sites de coupures vertes délimitées à préserver, les références à des lieux précis du territoire comme c'est le cas pour la vallée de la chimie, l'axe Rhône-Saône ou encore l'aéroport de Lyon-Saint-Exupéry auquel sont associés des enjeux spécifiques de vocation économique renforcée, d'infrastructure de transports à valoriser ou de seconde plateforme aérienne après Paris. Notons que le SCoT du BVA ne définit qu'un schéma de secteur, tandis que le SCoT de Charleville-Mézières en retient six. Il identifie par ailleurs quatre secteurs d'étude sur lesquels il s'appuie pour définir les objectifs en matière de production de logements et de répartition par type d'habitat (individuel ou collectif). Les typologies des structures spatiales sont un bon indicateur de la façon dont le SCoT cherche à appréhender le territoire : les trois SCoT proposent par exemple une hiérarchisation des espaces à vocation économique selon leur « rayonnement » / attractivité, l'offre d'échelle métropolitaine et les espaces économiques d'agglomération à Lyon, un pôle d'excellence à Charleville-Mézières complété par deux zones d'intérêt supérieur et des zones dites d'intérêt communautaire. A Avignon, la nomenclature retenue distingue les zones d'intérêt stratégique, les zones d'intérêt intercommunal, les zones d'intérêt local et les zones d'activités dédiées aux grandes entreprises. C'est la cartographie utilisée, dans les trois SCoT, qui donne ensuite tout son impact spatial à ces nomenclatures. Dans le SCoT d'Avignon, la référence spatiale semble floue malgré une cartographie abondante : la multiplication des typologies ne retrouve sa lisibilité que dans la cartographie de synthèse. Il définit en effet une typologie de l'armature urbaine : le cœur urbain, les villes, les villes relais et les pôles villageois, reprise pour les objectifs de construction de logements et leur répartition par type d'habitat. Le DOG reprend la structure en quatre défis du PADD mais les deux premiers défis ne sont que ponctuellement déclinés en orientations particulières par secteurs (qui sont différents des secteurs de concertation : Gard, centre et bassin des Sorgues).

- Le choix d'une approche thématique plus lisible :

Le contenu des rapports de présentation (diagnostic et état initial de l'environnement) et PADD (art. L.122-1) est sectoriel faisant respectivement référence à des thèmes (l'économie, la démographie, l'agriculture,…) et des « politiques publiques » (urbanisme, habitat, développement économique…). Les objectifs définis dans le PADD tournent toutefois autour de la notion d'équilibre qui crée du lien entre les champs sectoriels (par exemple entre urbanisation et création de dessertes en transports collectifs…). Une première version du rapport de présentation du SCoT du BVA avait fait un réel effort de transversalité en répondant dans un premier temps aux exigences thématiques du Code de

l'urbanisme et en tentant dans un second temps la traduction de cette première analyse dans quatre « clés de lecture transversale » : l'attractivité, l'armature urbaine, le foncier et l'urbanisme. La lecture du document montrait toutefois la difficulté à échapper à la redondance dans l'exercice de la transversalité : le phénomène de déstructuration des formes urbaines, lié à l'étalement urbain et à l'explosion de l'habitat individuel est évoqué à la fois dans le chapitre relatif à l'urbanisme et dans le chapitre relatif au foncier. La version arrêtée du rapport de présentation est donc revenue à une lecture plus stricte et thématique du Code de l'urbanisme (pré-grenelle), en revanche la transversalité a été maintenue grâce à une cartographie renforcée.
Deux approches ont été proposées, l'analyse des modes d'organisation (politiques publiques, budgets, organigrammes) est statique, tandis que l'hypothèse d'une évolution vers la sectorialité rendue nécessaire par un besoin de lisibilité de la mise en action est plus dynamique. La dernière hypothèse développée ci-après est que l'approche dynamique permet de faire évoluer des pratiques sans faire évoluer dans un premier temps les modes d'organisation.

2.3.2 Des méthodes de travail est des métiers pour répondre à l'enjeu de complexité

Les entretiens conduits sur les territoires d'étude et l'observation de pratiques professionnelles permettent d'affirmer que les façons de travailler peuvent varier au sein d'une même organisation. Cela laisse penser que les modes d'organisation peuvent être ponctuellement transcendés pour mettre en place une plus grande transversalité.

Dans une certaine mesure, les analyses de X. PIERRE montrent que les relations interpersonnelles au sein d'une structure tendent à conforter une approche sectorielle : les dynamiques de compétition, d'autonomie-domination et d'égocentrisme au sein des organisations nuisent en effet à la logique de projets. Les entretiens conduits sur les territoires ont particulièrement fait ressortir en la matière des conflits entre « aménageurs » et « développeurs » au sein des structures. Ces conflits sont parfois d'autant plus patents que les différents profils professionnels se trouvent dans des structures publiques différentes, comme c'est le cas entre une Société d'Economie Mixte d'Aménagement et une agence de développement économique. R. LINOSSIER analyse de manière assez fine le processus qui a conduit à un « important cloisonnement sectoriel des différents services de gestion urbaine [au sein du Grand Lyon] qui rendent difficile l'intégration opérationnelle des logiques d'aménagement spatial et des logiques de développement économique sur le territoire de la métropole. »[102] Les lois de décentralisation (1982-1983) attribuent la compétence d'aménagement de l'espace à la Communauté Urbaine de Lyon (COURLY) qui développe une expertise en la matière tandis que le leadership en matière de développement économique est plutôt détenu dans les années 1970 et 1980 par la Chambre de Commerce de Lyon (CCIL). Les cultures entre les techniciens des deux structures étaient assez proches et la COURLY était l'outil d'accompagnement de la mise en œuvre de la politique économique portée par la CCIL. A compter de 1992, la Loi sur l'Administration Territoriale de la République (ATR) attribue aux intercommunalités la compétence de développement économique, engageant ainsi une prise de leadership progressif de la Communauté Urbaine en la matière. En 1991, la COURLY devient le Grand Lyon : dans les années 1990, s'amorce un processus d'acculturation des services techniques aux nouvelles méthodes du management stratégique et aux problématiques du développement des entreprises. La Communauté Urbaine profite de l'expertise en matière de veille et de prospective économique dont s'est dotée l'Agence

[102] LINOSSIER R, « Bilan d'étape du système d'intervention économique territorialisé du Grand Lyon », 40e Congrès ISoCaRP 2004 La territorialisation de la politique économique du Grand Lyon (France).

d'urbanisme grâce aux exercices d'élaboration du Schéma Directeur et de Lyon 2010. Le Grand Lyon étoffe ses moyens humains dans le domaine économique en se dotant d'une Mission du Développement Économique (MDE) rattaché au Département du Développement Urbain qui supervise les implantations économiques et l'offre d'accueil tandis que la Direction des Affaires Économiques et Internationales (DAE) est chargée de gérer les aspects stratégiques de l'intervention du Grand Lyon. Toutefois entre 1998 et 1999 la MDE est absorbée par la DAEI, instaurant une rupture entre les problématiques urbaines et économiques. En 2009, le Grand Lyon prend acte de cette rupture et expérimente la mise en place d'un Schéma d'Accueil des Entreprises (SAE) : il constitue prioritairement un espace d'échanges entre les aménageurs et les développeurs au sein du Grand Lyon et cherche à promouvoir une approche intégrée de l'offre aux entreprises : besoins en foncier, en immobilier, en services, etc. Cette gouvernance n'est toutefois pas encore ressentie comme telle sur le territoire : l'extension récente de la zone d'activités de TECHLID est vécue comme un produit des aménageurs, non adapté aux besoins des entreprises.
Le Conseil général des Ardennes, a également fait évoluer le mode de suivi des zones d'activités économiques dont il assure la maîtrise d'ouvrage. En septembre 2005, il crée un poste pour le suivi des procédures d'urbanisme opérationnel (procédure de ZAC et de lotissement), placé en Direction des Routes et Infrastructures. Cette direction œuvre au côté de la direction de l'économie et de celle du patrimoine sur la mise en place des zones d'activités économiques, sous l'égide directe du Directeur Général des Services. La personne en charge des procédures d'urbanisme opérationnel est ensuite déplacée en direction de l'économie pour assurer le rôle de chef de projet (2007), où elle conserve les missions d'urbanisme opérationnel et assume en plus un rôle de coordination entre les trois directions mentionnées ci-dessus. Des dysfonctionnements apparaissent toutefois : aucune fiche de poste n'est créée avec ce nouveau poste, les missions du chef de projet sont abondantes et relèvent dans les faits des trois types de mission :

- <u>en tant que chef de projet ZAE</u>, il faut créer, suivre et animer les outils de pilotage et de coordination : assurer le suivi budgétaire, via un budget annexe, des onze ZAE dont le Conseil général assurait la maîtrise d'ouvrage, construire les outils de suivi (tableaux de bords, compte-rendus d'activités…) et de coordination (comités techniques, de pilotage…), préparer les décisions de l'assemblée départementale en la matière ;
- <u>en tant que chargée des procédures d'urbanisme opérationnel</u> : piloter les bureaux d'étude en charge des projets d'aménagement et de constitution des dossiers d'urbanisme (dossiers de création et de réalisation de ZAC notamment), assurer la liaison avec les services de l'État compétents dans ces différents domaines ;
- <u>en tant que chargée de mission au sein de la Direction de l'économie</u>, le chef de projet pouvait ponctuellement être mobilisé pour assurer un contact avec les entreprises, étant en capacité de répondre à leurs contraintes techniques. La culture professionnelle du chef de projet (issu plutôt de l'aménagement) entre régulièrement en tension avec les chargés de développement économique, au nombre de trois : le premier pré-existait au sein de la direction de l'économie, les deux autres postes ont été créés après 2007. Ils étaient directement rattachés à la Direction Générale des Services : le premier est un candidat retenu par le Directeur Général des services et le second choisi par le Président du Conseil général.

A cela s'ajoute le fait que la position du chef de projet dans l'organigramme (au sein de la direction de l'économie) ne lui donnait pas de légitimité hiérarchique dans une structure où l'organisation et

l'autorité hiérarchique était la principale autorité reconnue. Le travail d'animation auprès d'autres directions est donc dans ce cas, extrêmement consommateur d'énergie, visant prioritairement à faire évoluer les cultures professionnelles : il était très difficile par exemple de faire tenir à jour des tableaux de bord sur les acquisitions / cessions foncières par la direction du patrimoine. Par ailleurs le circuit hiérarchique était asymétrique. Il ne fonctionnait que dans un sens : la demande descendante de la Direction Générale des Services était directe entre le DGS et le chef de projet tandis que les propositions du chef de projet devaient remonter via un chef de service et un DGA. Enfin, le positionnement des chargés de développement économique auprès du DGS leur donnait un ascendant hiérarchique sur le chef de projet dont la légitimité à piloter se trouvait d'autant plus fragilisée. Après le départ du chef de projet en début d'année 2008, le poste est resté vacant plus d'une année et des réorganisations ont permis :

- le recrutement d'un nouveau directeur de l'économie issu des services de l'État ardennais et connaissant bien la problématique du foncier économique ;
- le rapprochement au sein d'une même direction des problématiques d'aménagement, d'environnement et d'économie ;
- le recrutement d'un chef de projet plutôt centré sur l'ingénierie administrative et financière, principalement centré sur les missions de coordination ;
- la réaffectation des missions d'urbanisme opérationnel au service aménagement.

Ces tentatives d'intégration de la logique de projet restent toutefois marginales dans des structures dominées par une organisation hiérarchisée, verticale et sectorielle. Ce constat est particulièrement vrai dans les organisations comptant un grand nombre d'agents et intervenants sur des territoires vastes comme les Conseils régionaux et Conseils généraux. Les structures plus petites comme les syndicats mixtes permettent une organisation plus souple, multithématique où les circuits de validation / décision sont plus courts et la mise en œuvre des actions plus rapide. Si la taille des structures et leur périmètre d'intervention influent sur les modalités de la mise en action, on peut dès lors s'interroger sur l'impact de cette action lorsque que plusieurs organisations interviennent sur des territoires communs. L'enchevêtrement de ces différentes interventions fait l'objet du second chapitre.

IV CHAPITRE 2 : EMBOÎTEMENTS, CHEVAUCHEMENTS TERRITORIAUX ET FRACTALES

Le présent chapitre vise à mettre en lisibilité la partie centrale du modèle proposé (mis en avant en rouge dans le schéma ci-dessous).

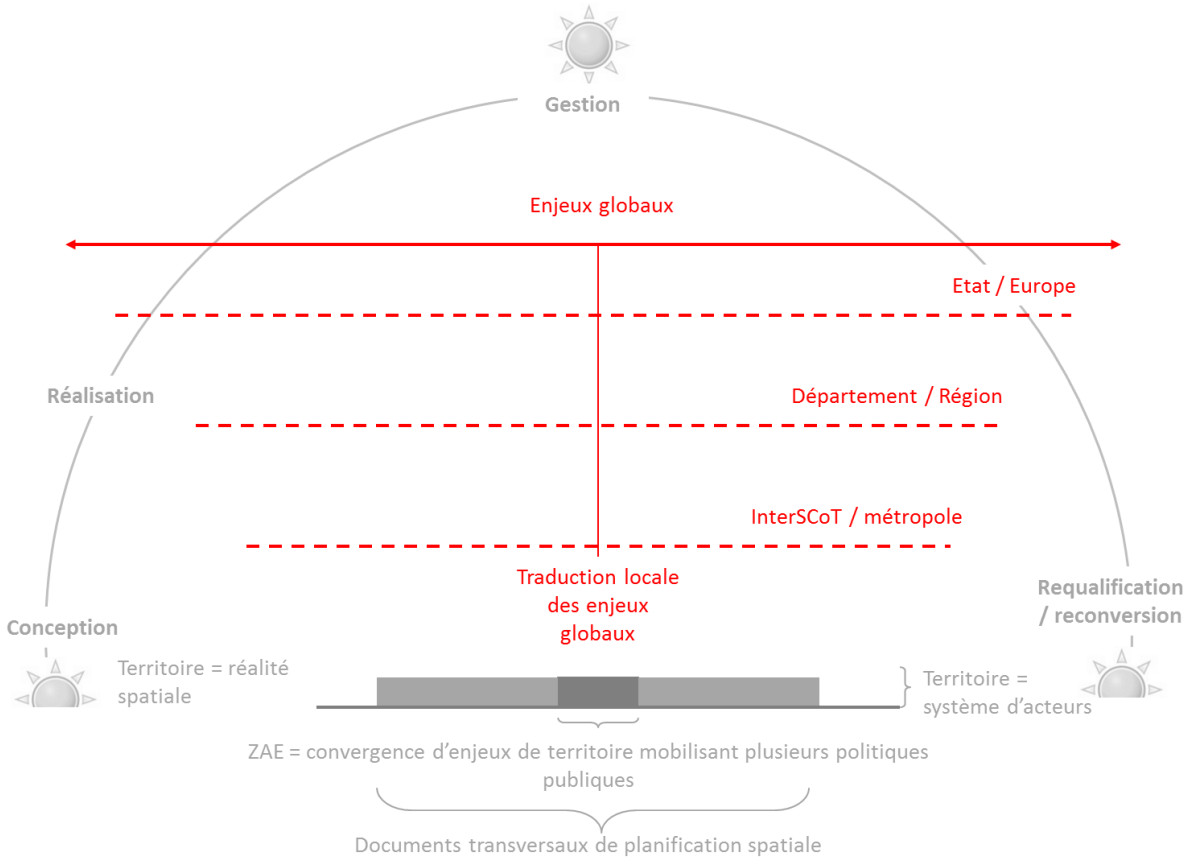


Fig. II.1 : Explicitation de l'axe relatif aux emboîtements, enchevêtrements et fractales territoriales dans le schéma de l'intégration.

L'action publique analysée par l'action publique a donné lieu, depuis trente ans, à une succession de réformes territoriales, principalement centrées sur la figure spatiale des emboîtements territoriaux : elle s'interroge en effet sur la clarification des compétences et la mise en œuvre concrète du principe de subsidiarité entre les différents échelons de l'action publique territoriale. Si cette figure existe indéniablement et doit être prise en compte, l'hypothèse principale du présent chapitre est de proposer une vision plus complexe des figures spatiales auxquelles est confrontée l'action publique territoriale et qui doivent être prises en compte afin que celle-ci soit plus intégrée et plus efficiente.
Aussi, seront traitées en deux temps la figure des emboîtements territoriaux puis celle des enchevêtrements et fractales territoriales.

1. Prendre en compte la figure des emboîtements territoriaux aux échelles locales et globales

La grille de lecture propose de distinguer les emboîtements de petite et de grande échelle : on différenciera donc l'articulation entre les dynamiques globales et locales, des emboîtements existant aux échelles régionale et locale.

1.1 Quelle marge de manœuvre réelle pour les élus locaux face aux dynamiques globales ?

Cette première entrée sur l'articulation entre dynamiques globales et locales est centrale pour l'action publique locale car elle cherche à mettre en exergue la marge de manœuvre réelle de l'action publique territoriale en matière de développement économique. Ce domaine est en effet l'un des plus touchés par les phénomènes de mondialisation et de financiarisation. Elle se subdivise en deux sous-questionnements : comment les mondialisation et financiarisation de l'économie se manifestent à l'échelle locale et quels sont les leviers de l'action publique territoriale face à elles ? L'autre sous-questionnement porte sur le positionnement des territoires étudiés face aux phénomènes de métropolisation et aux enjeux de grands territoires corrélés à ces mêmes dynamiques.

1.1.1 L'action publique territoriale face à la mondialisation et la financiarisation de l'économie

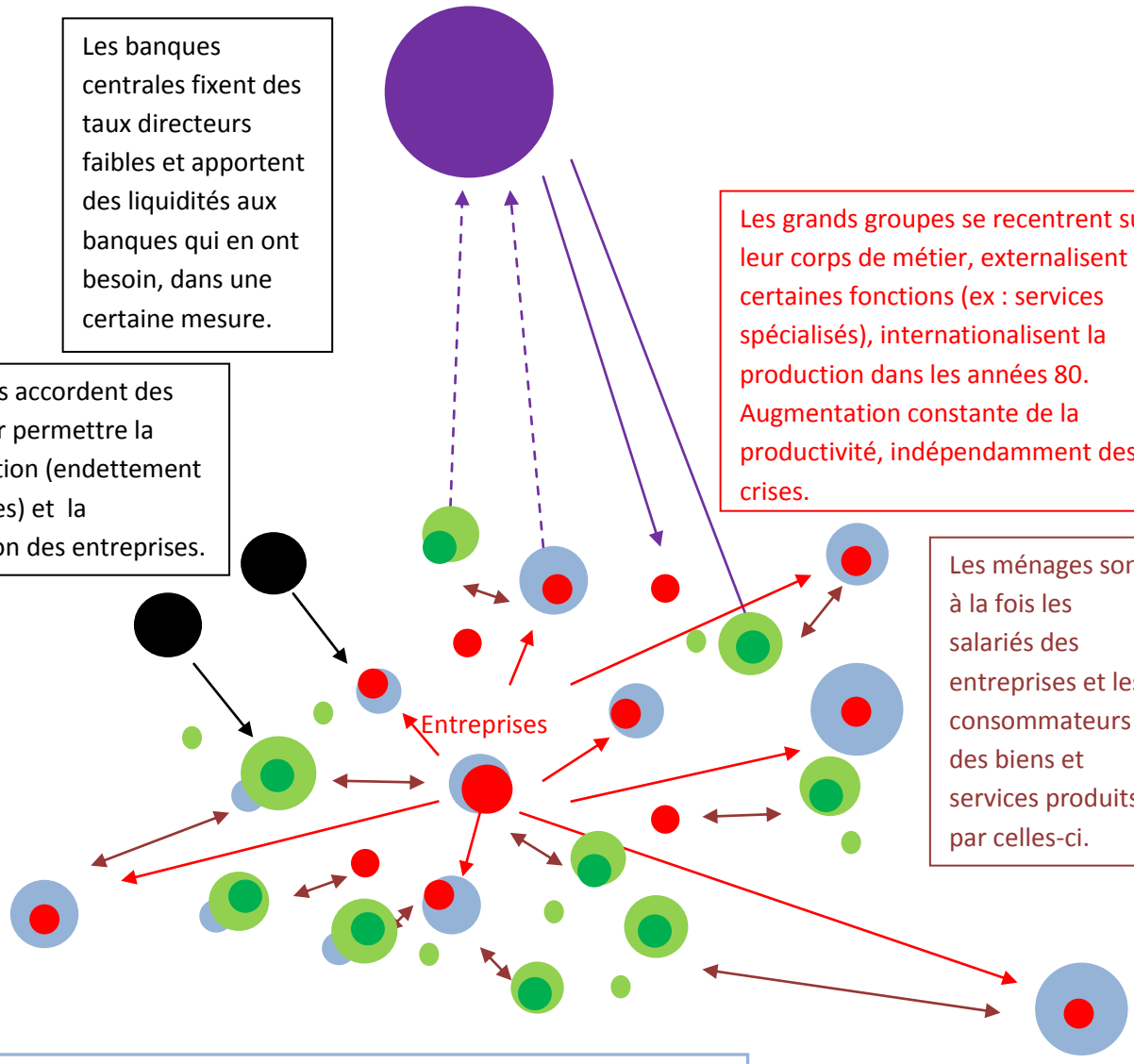
La crise financière de 2008 a montré l'importance des mécanismes financiers internationaux dans l'activité économique et par là, la sensibilité du local aux phénomènes globaux. Elle interroge donc la capacité des acteurs locaux a réellement agir de manière efficace et pérenne sur le développement économique de leur territoire.

L'Etat, dans certains pays européens, comme en France, assure la redistribution par les transferts fiscaux et sociaux entre les territoires « riches » plus exposés à l'instabilité financière internationale et les territoires « pauvres » plus protégés de l'instabilité financière internationale.

Les banques centrales fixent des taux directeurs faibles et apportent des liquidités aux banques qui en ont besoin, dans une certaine mesure.

Les grands groupes se recentrent sur leur corps de métier, externalisent certaines fonctions (ex : services spécialisés), internationalisent la production dans les années 80. Augmentation constante de la productivité, indépendamment des crises.

Les banques accordent des crédits pour permettre la consommation (endettement des ménages) et la capitalisation des entreprises.



Les ménages sont à la fois les salariés des entreprises et les consommateurs des biens et services produits par celles-ci.

Un taux d'intérêt bas favorise l'endettement des ménages et les attitudes spéculatives dans les entreprises : le rendement des actifs financiers est élevé (le rapport entre le coût de l'argent et ce que rapporte son investissement sur les marchés financiers).

Financiarisation du capital des entreprises : pour augmenter la valeur actionnariale, les entreprises travaillent avec un capital réduit, entraînant une déconnexion entre la valeur financière de l'entreprise et sa valeur réelle.

Des ménages financiarisent leur retraite par capitalisation, surtout aux USA

MARCHE FINANCIER

Les ménages : leurs revenus sont déconnectés de la productivité croissante des entreprises.

Le différentiel est artificiellement compensé par l'augmentation de l'endettement afin de soutenir la consommation.

Les crédits douteux octroyés par les banques permettent notamment de financer les hypothèques et transactions immobilières. Ces crédits sont « titrisés » par les banques sur le marché financier : diffusion du risque.

Source : Schéma réalisé par E.QUIGNON en synthèse du dossier *Alternatives Économiques*, « La Crise », Hors-série de poche n°38 – avril 2009 – Mentionner la source en cas d'usage.

L'Etat recapitalise les banques (prise de participation avec contrôle public accru) pour éviter les faillites et enrayer le blocage du mécanisme de crédits.

Engagement d'un programme d'investissement « new deal » vert.

Renforcement de l'aide aux plus démunis pour réduire l'écart revenu / productivité et relancer la consommation.

Augmentation de la dette publique.

Les banques centrales **remontent les taux directeurs** et apportent des liquidités aux banques qui en ont besoin, dans une certaine mesure.

Les entreprises tentent de se recapitaliser et freinent la production face au déclin de la consommation.

Face aux crédits non remboursés, les crédits douteux qui avaient été « titrisés » s'effondrent, les banques ne disposent pas d'un capital suffisant. Les banques freinent l'octroi de crédits et assèchent le marché interbancaire.

Les ménages sont à la fois les salariés des entreprises et les consommateurs des biens et services produits par celles-ci : ils freinent leur consommation. La réduction d'activité induite détruit des emplois.

Entreprises

Le piège déflationniste : la chute de la consommation entraîne une baisse des prix qui pourrait être profitable à la relance de la consommation mais qui dans les faits entraînent un accroissement de l'épargne et une attitude de prudence retardant la décision de consommation.

Un taux d'intérêt élevé freine le crédit et les attitudes spéculatives, renforçant l'épargne.

Cercle vicieux : difficulté des entreprises à rembourser les emprunts renforcée par la chute des actifs financiers et la baisse de la consommation.

Des ménages financiarisent leur retraite par capitalisation, surtout aux USA : la crise des *subprimes* et la sous-capitalisation révélée des entreprises entraînent une méfiance des actionnaires qui engendre la chute des actifs financiers. Perte pour les futurs retraités qui avaient capitalisé.

MARCHE FINANCIER

Les ménages : leurs revenus sont déconnectés de la productivité croissante des entreprises.

En freinant, l'octroi de crédits, les banques renforcent la chute d'une consommation qui avait été entretenue artificiellement par l'endettement.

La masse des crédits douteux devient trop importante, les ménages ne parviennent plus à rembourser les prêts.

Fig. II.2 : Impact de la crise financière de 2008 sur l'économie réelle et locale.

L'exemple d'une situation de crise a été retenu afin de montrer, d'abord, les effets de dynamiques financières d'échelle mondiale sur l'économie locale : les ménages et les entreprises sont les résidants et les usagers d'un territoire. Ils constituent donc les cibles communes des politiques publiques nationales, régionales et locales. Pour fonctionner, les entreprises ont besoin d'un côté de ressources que sont la matière première, le financement et la main d'œuvre. Cette dernière permet à la fois la production de plus-value et les bénéfices dans l'entreprise et peut constituer pour partie le marché, le débouché de celle-ci. Avec la crise, se sont à la fois la solidité des capacités de financement des entreprises et le marché de celles-ci qui ont été fragilisées. La seconde partie du schéma souligne particulièrement le rôle de l'État en la matière. Trois pistes d'action sont identifiées :

- relancer la consommation par une aide accrue aux plus démunis et aux ménages mis en difficulté par la crise ;
- reconstituer les carnets de commande des entreprises par un « new deal », une commande publique accrue ;
- s'introduire dans les mécanismes de financements des banques pour les assainir et relancer les mécanismes de crédits.

L'intervention de la banque centrale sur les taux directeurs influe également sur les capacités d'épargne et de recapitalisation des entreprises et des ménages.

Sur la base de cette analyse, on peut s'interroger sur les capacités d'action des acteurs publics régionaux et locaux face aux mécanismes économiques et financiers d'échelle mondiale, d'autant plus que ce qui intéresse les territoires est tant la capacité à produire de la richesse que le lieu où celle-ci sera profitable. Des auteurs comme L. DAVEZIES ou B. PECQUEUR ont notamment mis en avant le fait que le territoire de production de richesses n'est pas nécessairement celui qui en bénéficie le plus directement. Les acteurs publics locaux sont donc confrontés à un enjeu d'ancrage local :

- de la décision économique qui les rend moins dépendants des éventuelles décisions de relocalisation d'activités ;
- de la production de richesse en ce qu'elle est pourvoyeuse d'emplois d'une part et favorise l'émergence de particularités économiques d'autre part faisant du territoire un espace avec des avantages comparatifs spécifiques qui le rendent concurrentiel ;
- de redistribution de la richesse produite.

En cela L. DAVEZIES affirme que les politiques de compétitivité relèvent du niveau national tandis que les acteurs régionaux et locaux influent plutôt sur les politiques d'attractivité qui visent à attirer la production de richesses.

- <u>Intervenir sur les modalités de financement des entreprises</u>

La conduite des politiques publiques locales n'est pourtant pas aussi tranchée : le levier qui échappe le plus aux acteurs publics locaux est celui de la financiarisation de l'économie, malgré tout, ils déploient des outils et dispositifs de financement des entreprises qui leur permettent d'influer sur les capacités de financement des entreprises tels que les subventions, les avances remboursables ou prêts à taux 0 ou les fonds d'investissement alimentés de manière partenariale par des acteurs publics et privés. La localisation des financements, si elle est suffisamment significative peut rendre

les entreprises moins dépendantes des mécanismes nationaux et globaux de financement. Les aides aux entreprises sont toutefois extrêmement encadrées par le principe général de libre-concurrence : une aide publique ne doit pas fausser la concurrence entre les entreprises et remettre en cause le processus « naturel » d'émulation entre les entreprises et de disparition de l'activité la moins viable. Elles sont donc encadrées par un emboîtement de systèmes de contrôle, qui se traduit notamment par une règlementation européenne, un zonage d'Aides à Finalité Régionales (AFR) défini au niveau national, qui autorise ponctuellement des aides plus importantes. Les aides aux entreprises allouées localement doivent par ailleurs être encadrées par les Régions. Le volet des aides à l'innovation (OSEO) vise plus particulièrement à accompagner la création d'une richesse spécifique au territoire, offrant une capacité de différenciation.

- Contribuer à la relance de la production par la commande publique par un « new deal local » ?

La mise en place d'un « new deal » suppose l'injection de fonds publics dans le marché, il est donc nécessairement contraint par la ressource publique qui ne pourrait accepter provisoirement un « déficit » que si elle a confiance en un retour ultérieur sur investissement via le produit fiscal. Or, « l'effet ciseau » ne garantit pas que l'investissement public bénéficie au territoire qui a pris le risque du « déficit ». Toutefois, dans les territoires attractifs comme le Vaucluse, les besoins en logements et en équipements (collèges, lycées…) peuvent constituer un levier de soutien au secteur du BTP. L'apport de populations nouvelles étant lui-même un facteur de dynamisme pour la consommation locale.

Dans les autres secteurs économiques, les organisations publiques peuvent difficilement privilégier la production locale compte tenu des règles de libre concurrence, interdisant la formulation d'une préférence locale, intervenant dans le code des marchés publics. Des marges de manœuvre existent ponctuellement depuis le décret n°2011-1000 du 25 août 2011 qui permet d'introduire une exigence de « circuits courts » dans l'approvisionnement des cantines par exemple. Cette possibilité est offerte par l'introduction d'un critère de « performances en matière de développement des approvisionnements directs de produits de l'agriculture ». Cette performance concerne :

- le coût des produits réduit par la réduction du nombre d'intermédiaires ;
- la qualité des produits, qui du fait des distances plus courtes parcourues et de la réduction du nombre de plates-formes intermédiaires est mieux préservée ;
- l'émission de CO2 réduite par la diminution des distances parcourues par les produits.

Le suivi assuré par l'observatoire économique de l'achat public (OEAP) nous apprend que les 303 184 marchés publics passés en 2010 représentent 72 milliards d'euros[103], soit 4% du PIB français[104]. Le Président de l'Observatoire des Territoires Numériques faisait, quant à lui, état en avril 2010 d'un montant de 140 milliards d'euros, représentant 10 % du PIB français, estimant que les dépenses moyennes des Régions au titre des marchés publics s'élevaient à environ 200 millions d'euros par

[103] Observatoire Économique de l'Achat Public (OEAP), *Place des PME dans les marchés publics en 2010 et comparaison 2009-2010 (synthèse),* assemblée plénière du 13 décembre 2011 (source Internet : http://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/daj/marches_publics/oeap/recensement/place_pme_dans_mp_2010.pdf, téléchargé le 13.09.12).

[104] Source : INSEE, Produits Intérieurs Bruts Régionaux (PIBR) en valeur en millions d'euros entre 2008 et 2010, base 2005.

an[105]. Enfin, les subventions allouées par les Départements permettent en partie la réalisation de projets qui peuvent à leur tour injecter des fonds dans le marché local. Le Conseil général de Vaucluse a par exemple alloué des aides en investissements aux communes, groupements de communes et syndicats mixtes, représentant 12 507 016 € en 2010[106].

- Contribuer au dynamisme de la consommation locale ?

Les actions bénéfiques au pouvoir d'achat local se traduisent essentiellement par les aides apportées aux plus démunis. En ce qui concerne le Revenu de Solidarité Active (RSA), même s'il est géré par les Départements, son allocation est encadrée par l'État. Il ne constitue donc pas un véritable levier d'action pour les organisations publiques locales. En revanche, celles-ci disposent d'une marge de manœuvre par la création d'emplois endogène au territoire : elles mettent ainsi en place des politiques publiques complémentaires au mécanisme de redistribution pour accompagner la sortie des dispositifs de minima sociaux sur le long terme. Elles peuvent :

- accompagner la formation / reconversion des publics en difficulté ;
- financer l'insertion par l'activité économique ;
- accompagner la création d'entreprises pour les bénéficiaires de minima sociaux qui créent ainsi leur emploi ;
- agir sur les freins périphériques du retour à l'emploi : accès aux services, aux soins, à la mobilité, au logement…

Ces politiques atteignent toutefois une limite, celle des besoins : dans un contexte de raréfaction des ressources, on ne peut pas artificiellement soutenir la consommation par un processus d'innovation constante, de façon pérenne. L'exemple des produits issus des nouvelles technologies nous montre que leur renouvellement permanent est à l'origine de la création de nouveaux besoins, la poursuite et le soutien à la production automobile ne vont pas dans le sens d'une réduction des émissions de CO^2, la croissance généralisée de la consommation est à l'origine d'une production de déchets qui dépassent les capacités de traitement ou de recyclage. L'intensité des élevages agricoles aux fins de production de viande sont à l'origine d'émissions de CO^2 importantes. Les aides injectées par l'État pour soutenir la consommation automobile en 2009-2010, ainsi que la création d'un ministère du redressement productif au sein du gouvernement F. Hollande traduisent le regain d'intérêt pour la production industrielle comme socle indispensable à la richesse nationale mais sont donc en contradiction avec la gestion de la raréfaction des ressources, notamment naturelles. Il va également de soi que l'activité industrielle est pourvoyeuse d'emplois directs et indirects (services aux entreprises, logistique…) qui ne peuvent pas être détruits ou réorientés du jour au lendemain. Enfin, les habitudes de consommation prises ne tolèreraient pas un retour en arrière au-delà d'un certain confort minimal, aussi soutenons-nous les hypothèses suivantes :

- à long terme, la production industrielle, à l'échelle mondiale, ne peut pas se poursuivre sans être en contradiction fondamentale avec la raréfaction constatée des ressources et la dégradation de l'environnement. Une réduction de la consommation est globalement inévitable ;

[105] OTeN, Livre blanc Développement durable et achat public numérique, avril 2010 (source : http://oten.fr/?Livre-blanc-developpement-durable – téléchargé le 13.09.12).
[106] Rapport d'activités des services du Conseil général de Vaucluse, 2010.

- à moyen terme, la conversion de la satisfaction de certains besoins par des services plutôt que par la production de biens manufacturés peut permettre une réduction de la production en préservant ou réorientant certains emplois. La production bénéficiera du développement d'une certaine forme d'innovation : plutôt que la mise en place d'une innovation raccourcissant les cycles de vie des produits, il conviendrait de soutenir le développement d'une innovation favorisant le mieux produire, réduisant les impacts sur l'environnement notamment ;
- enfin, à court terme, nombre de solutions peuvent se retrouver dans les re-développement des solidarités locales comme moyen de « résistance » aux dynamiques globales ou plutôt de plus grande indépendance à leur égard. Le local constitue ici :
    - l'échelle possible de l'autonomie énergétique et alimentaire,
    - un moyen d'ancrage local du développement par la valorisation d'actifs territoriaux spécifiques.

1.1.2 Le positionnement des Ardennes, du Rhône et du Vaucluse face aux enjeux de grands territoires et de métropolisation

1.1.2.1 L'action publique territoriale face aux dynamiques de grande échelle

➢ Le lien entre les notions de grands territoires et de métropolisation et les dynamiques de globalisation

Avec la facilitation des échanges, le rôle de frein que pouvait jouer la distance spatiale s'amenuise et facilite un changement d'échelles des relations. La facilitation des échanges s'est traduite par une internationalisation accrue des échanges commerciaux, la mise en place accélérée de systèmes de production transnationaux (permettant de choisir plus facilement le lieu où le coût des facteurs de production était le moins élevé) le développement des Investissements Directs à l'Étranger (ceux-ci favorisent l'internationalisation des firmes et sont facilités par l'explosion des activités financières et leur globalisation). Même si les évolutions en matière de technologies de l'information et de la communication ont laissé supposer qu'une a-territorialisation de la croissance économique était envisageable, P. VELTZ[107] montre qu'elle s'est en fait accompagnée d'un phénomène de polarisation de la croissance d'une part et la montée des interdépendances à large échelle d'autre part. La polarisation s'exprime dans le phénomène de métropolisation : il s'agit de la concentration des populations, mais aussi des centres de décision économique (les filiales étrangères se concentrent à plus de 75 % dans les villes de plus de 200 000 habitants[108]) dans quelques grandes villes ou grands pôles urbains. L'auteur nuance cependant cette dynamique en France en faisant le constat d'une France duale émergeant dans les années 1990 : la poussée métropolitaine des années 1980 se traduit par une concentration de la population dans la région parisienne, les villes de Rhône-Alpes et la façade méditerranéenne (de Nice à Montpellier). Dans les années 1990, la poussée métropolitaine bénéficie à un groupe de villes de province. (Toulouse, Nantes, Rennes, Bordeaux, Strasbourg…). La France connaît donc d'un côté la poursuite de la métropolisation et de l'autre « le renouvellement d'une France tranquille des villes petites et moyennes »[109].

[107] P. VELTZ, idem.
[108] N. CATTAN, cité par P. VELTZ, *Mondialisation, villes et territoires*, PUF, coll. Essais quadrige, 2005.
[109] P. VELTZ, ibid. P.48.

Les relations horizontales entre pôles prennent le pas sur les relations entre les pôles et leur arrière-pays. P. VELTZ met en lumière ces relations en différenciant « l'économie territoriale de réseau » de « l'économie territoriale en réseau ». Le premier cas renvoie à l'organisation économique prévalant dans l'Antiquité : les cités sont reliées entre elles mais constituent également le centre d'économies territoriales locales. Dans le cas de « l'économie territoriale de réseau », organisation économique actuelle dominante, les villes sont des points de connexions complexes, intégrés dans plusieurs réseaux, mais pas nécessaire structurantes pour les économies locales, créant ainsi un effet de tunnel dans les territoires qui ne bénéficient pas de la croissance de leur ville la plus importante. Cette présentation synthétique des hypothèses de P. VELTZ met en avant des phénomènes territoriaux auxquels est nécessairement confrontée l'action publique territoriale même si sa marge de manœuvre pour influer sur eux reste à définir.

Un autre pan de la recherche urbaine et spatiale met en lumière des dynamiques d'échelle territoriale large qui doivent être pris en compte par les pouvoirs publics locaux et régionaux : il s'agit de la notion de grands territoires. Là encore la mobilité est à l'origine de la réflexion : P. ESTEBE[110] défend l'idée que la mobilité de la population à l'intérieur du territoire français présage de la mobilité future des populations entre les États, établissant ainsi un lien entre le phénomène de mondialisation décrit ci-dessus et la notion de grands territoires. Pour les grandes villes le développement signifie en effet une insertion mondiale et une exposition économique croissante : elles s'émancipent du cadre économique national et sont caractérisées par des activités productives qui exportent à l'extérieur du marché local.
Les grands territoires se définissent par différents types de mobilité : la mobilité des retraités au passage à la retraite, la mobilité des fonctionnaires et la mobilité des actifs (effectuant une distance moyenne quotidienne entre leur domicile et leur travail de 19 km). P. ESTEBE constate une mobilité équivalente des ménages pauvres et riches. Ils se distinguent toutefois par une distance domicile-travail plus longue pour les ménages pauvres que pour les ménages riches, le parcours de distances récréatives au contraire plus longues pour les ménages riches que pour les ménages pauvres. L'observatoire des zones urbaines sensibles illustre en revanche une mobilité résidentielle aussi forte des ménages pauvres que des ménages riches. Citant les travaux de J. VIARD, P. ESTEBE affirme que cette mobilité des populations entraîne une spécialisation des territoires selon les fonctions dominantes suivantes : récréatives (territoires ayant surtout une fonction de tourisme et de loisirs), résidentielles (territoires tournés vers la satisfaction de la demande domestique) et productives (territoires dont la production industrielle, agricole ou de services est vendue à l'extérieur). L'organisation en intercommunalités qui maille aujourd'hui la quasi-intégralité du territoire français constitue donc pour P. ESTEBE une juridiction fixe inadaptée pour des facteurs mobiles : il distingue deux types de modes de gouvernement de cette intercommunalité, le Gargantua / Léviathan qui caractérise les régimes métropolitains et le régime fragmenté que l'on retrouve principalement dans les communes péri-urbaines. La première configuration instaure un périmètre au sein duquel, à l'instar d'une organisation étatique, toutes les problématiques doivent pouvoir être saisies. Au contraire, le régime fragmenté s'est construit sur la critique du gouvernement métropolitain : il considère les services comme un marché concurrentiel qui lui permet d'attirer les revenus produits en zones métropolitaines. Partageant globalement ce constat d'une inadaptation entre les périmètres institutionnels et la mobilité de la population, les débatteurs des 29èmes rencontres

[110] P. ESTEBE, *Gouverner la ville mobile*, Éd. PUF, coll. La ville en débat, 2008.

nationales des agences d'urbanisme (2008) ont proposé une approche en termes de gouvernance, voire de « soft gouvernance »[111], plus appropriée que l'approche par le gouvernement, à l'instar d'O. MONGIN qui explique que « nous vivons dans un monde de flux, un monde liquide fait d'échanges, un monde presque virtuel… le grand territoire n'est pas une échelle territoriale supplémentaire, puisqu'on y est immergé ». Cette position conforte l'hypothèse de la présente réflexion qui consiste à exploiter d'abord la marge de manœuvre permettant de faire évoluer les façons de travailler avant de chercher à répondre aux enjeux par une nouvelle réforme structurelle et organisationnelle. Fort de cette argumentation, nous allons essayer de montrer comment les politiques de zones d'activités économiques, objet d'étude de la thèse se positionnent par rapport à ces enjeux.

- La ZAE, un outil à remobiliser dans de nouvelles conditions

L'obsolescence de la zone d'activités économiques, pour la recherche, est un argument témoignant de l'erreur de perception dont font l'objet les ZAE d'une part et pour certains acteurs publics d'autre part. La confrontation entre des caractéristiques de la métropolisation avec celles des ZAE montre dans un premier temps, dans quelle mesure les secondes ne sont pas en capacité de répondre aux enjeux de la première : la métropolisation se traduit avant tout par une concentration démographique importante dans les zones urbaines tandis que la représentation des ZAE, dans sa forme datée des années 1945-1975 est plutôt associée à un phénomène de « désurbanisation »[112], afin de repousser les activités industrielles ou artisanales en périphérie urbaine.
Les métropoles sont par ailleurs associées à l'image de « brassage » des activités. La métropole est le territoire dans lequel s'inscrivent des systèmes économiques complexes comme en témoigne le propos de B. MERENNE-SCHOUMAKER : celle-ci montre en effet que l'industrie, définie comme « ensemble d'activités de transformation en vue de la production de biens matériels »[113], dépend de services nécessaires à la production. Ceux-ci sont tantôt traités comme appartenant au secteur secondaire lorsqu'ils sont intégrés sur le site de production, tantôt au secteur tertiaire lorsqu'ils sont externalisés et souvent implantés dans des zones urbaines plus centrales que le site de production lui-même. Dans ce cas, la ZA, caractérisée par sa mono-fonctionnalité et une forme de déconnexion par rapport au tissu urbain à proximité duquel elle se trouve, ne facilite pas ce besoin de mise en relation entre les différentes activités économiques. Cette déconnexion est un constat relativement courant, même dans des zones performantes et attractives pour les entreprises : l'association en charge du parc TECHLID dans l'agglomération lyonnaise déplore par exemple la qualité insuffisante de la relation entre les zones d'activités et la gare de Vaise. Le « brassage » métropolitain est également une condition de l'innovation comme l'explique R. SPIZZICHINO[114] : cet urbaniste évoque l'urbanité comme un vecteur d'innovation car elle favorise les contacts entre les personnes et l'inventivité grâce à la mixité des fonctions, l'existence de services et de réseaux, la relation avec le loisir et la culture, la qualité urbaine…Là encore, les implantations plutôt mono-fonctionnelles et spécialisées des ZAE ne favorisent pas ce brassage. Enfin, certains auteurs, comme J. BONNET et C.

[111] QUINCEROT R(synthèse par), table ronde « peut-on gouverner sans / avec les institutions ? », in *Urbanisme*, hors-série n°35, L'appel du large – de la ville aux grands territoires, actes des 29èmes rencontres nationales des agence d'urbanisme, Le Havre 22-24 octobre 2008, pp.50-51.
[112] EDELBLUTTE S, *Paysages et territoires de l'industrie en Europe - Héritage et renouveaux*, Ed. Ellipses, coll.Carrefours, 2010 (257 pages.)
[113] MERENNE-SCHOUMAKER B, *La localisation des industries Enjeux et dynamiques*, Ed. Presses Universitaires de Rennes, coll. DIDACT GEOGRAPHIE, 2008, p.11.
[114] SPIZZICHINO R, « une nouvelle matrice de promotion de l'innovation appliquée aux territoires », in *Impertinences 2009*, Ed. La Documentation Française, coll. Le cercle des entrepreneurs du futur 2010, p.83-100.

BROGGIO[115] mettent en avant le rôle croissant des externalités territoriales et immatérielles dans la performance économique des entreprises, externalités que l'on peut trouver de manière croisée dans un territoire métropolitain. P. DUMESNIL, responsable d'un laboratoire pharmaceutique vétérinaire (CEVA Santé animale), s'est par exemple exprimé, lors des entretiens de Margaux (2007), sur l'intérêt de la prise en compte du développement durable par les entreprises, qui peut être, selon lui, créateur de valeur pour celles-ci : il met surtout en avant le fait que la mise en place d'actions visant un développement plus durable de l'entreprise répond à une demande des plus jeunes cadres. Le développement durable joue un rôle de stimulateur pour eux et constitue donc un argument d'attractivité de l'entreprise par rapport à de grands groupes sanitaires et pharmaceutiques dont les moyens financiers sont plus importants. A l'instar de P. DUMESNIL, on peut penser que la qualité environnementale (composante du développement durable) d'une ZAE peut jouer un rôle sur l'image de l'entreprise tant pour ses salariés que pour ses clients. Or, c'est plutôt l'image de l'étalement urbain, la faible qualité urbaine (impactant négativement la qualité des entrées de ville) et architecturale qui est associée à la représentation des zones d'activités économiques, comme en témoignent les photos ci-dessous.

Fig. II.3 : Zone de Fontcouverte à Avignon (photo prise par E. QUIGNON le 11 juillet 2011).

Fig. II.4 : Zone des Bourguignons à Apt (photo prise par E. QUIGNON le 10 juin 2011).

Si la ZAE fait figure d'objet spatial périphérique, isolé et déconnecté du tissu environnant, comme l'illustre les photos de « plans de zones » ci-dessous, à l'échelle de la ville, elles peuvent constituer un objet intégré à un système économique plus global, à l'échelle des grands territoires, interrogeant par là, la notion de « local »présentée plus haut. Le local fait référence, comme la notion de grands territoires à un territoire fluide pouvant varier selon les enjeux abordés.

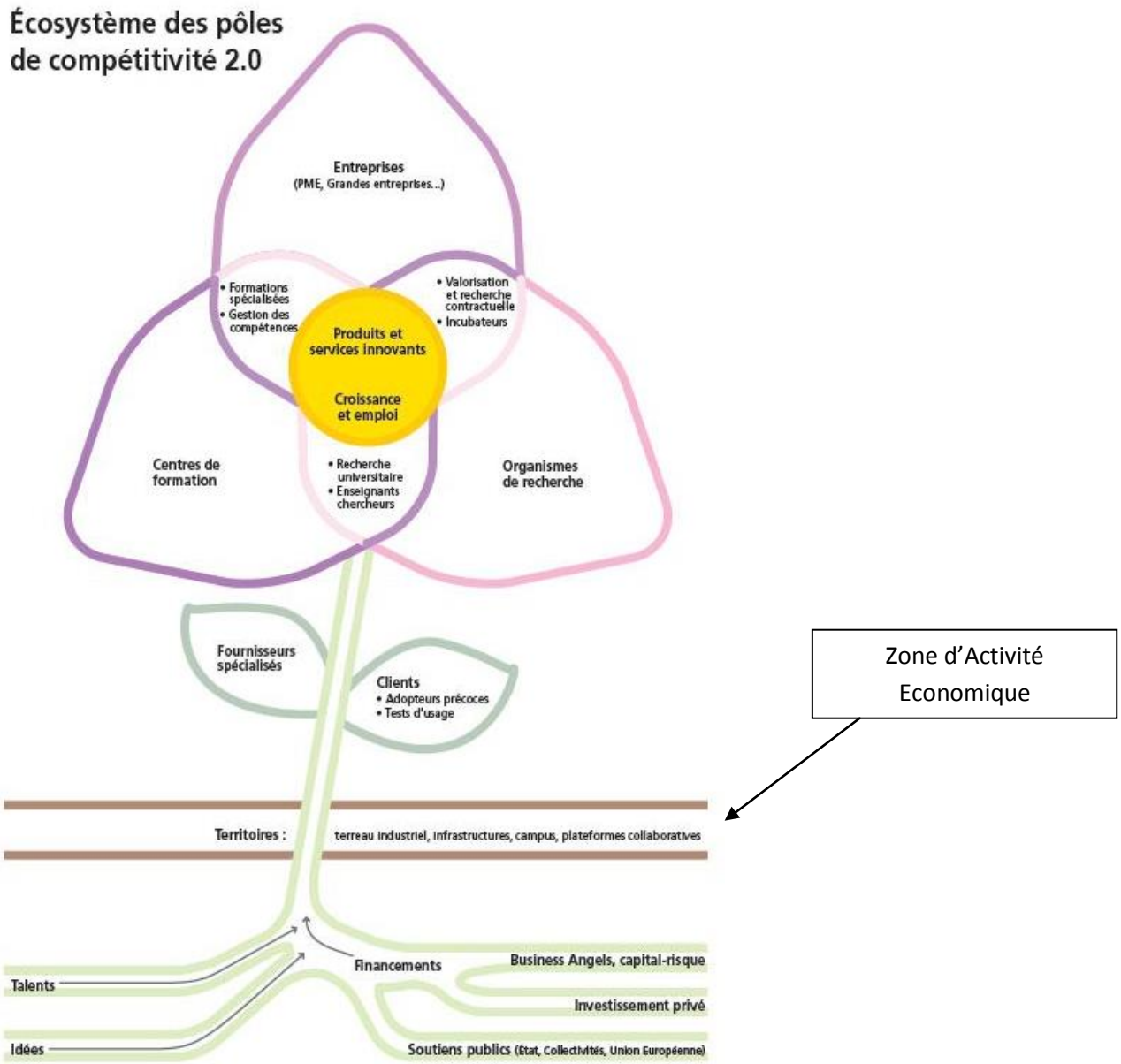
[115] BONNET J, BROGGIO C, *Entreprises et territoires*, Ed. Ellipses, Coll. Carrefours, 2010.

Fig. II.5 : Zone de Fontcouverte à Avignon (photo prise par E. QUIGNON le 11 juillet 2011.)

Fig. II.6 : Zone des Bourguignons à Apt (photo prise par E.QUIGNON le 10 juin 2011).

Le meilleur exemple en est le rôle d'ancrage territorial qu'on peut faire jouer aux ZAE dans les politiques de pôles d'excellence comme les clusters européens et les pôles de compétitivité en France, centrés sur la mise en réseaux et la coordination entre des entreprises, des organismes de recherche et des centres de formation. Le cahier des charges des pôles de compétitivité[116] définit en effet celui-ci « comme la combinaison, sur un espace géographique donné, d'entreprises, de centres de formation et d'unités de recherche publiques ou privées, engagés dans une démarche partenariale destinée à dégager des synergies autour de projets communs à caractère innovant. Ce partenariat s'organisera autour d'un marché et d'un domaine technologique et scientifique qui lui est attaché et devra rechercher la masse critique pour atteindre une compétitivité mais aussi une visibilité internationale » (p.4). D'après le schéma suivant, emprunté à la DATAR, les infrastructures contribuent à former le « terreau » dans lequel s'inscrivent les pôles de compétitivité.

[116] DIACT, « APPEL A PROJETS POLES DE COMPETITIVITE », 12 JUILLET 2005, P.1.



Source : http://competitivite.gouv.fr/un-ecosysteme-des-poles-pour-favoriser-l-innovation-et-la-croissance-303.html

Fig. II.7 : La zone d'activités dans la politique des pôles de compétitivité.

Deux arguments soulignent le rôle des ZAE dans la performance des pôles d'excellence :

- Les pôles ont besoin de prendre appui sur des actifs territoriaux spécifiques, ce qui est favorisé par un ancrage local et physique ;
- Les entreprises qui les composent tirent par ailleurs un bénéfice des économies externes : A. MARSHALL introduit dans la littérature les économies externes dont bénéficient les entreprises en se rapprochant les unes des autres, à savoir : la croissance des industries intermédiaires qui apportent un certain nombre d'intrants, le développement d'un pool de savoir-faire et l'établissement d'infrastructures dédiées ou la mutualisation d'autres ressources collectives. Il ajoute à cela « l'atmosphère industrielle » qui souligne « le poids de l'histoire et de la

sédimentation des connaissances et des savoir-faire »[117], faisant des relations interindividuelles et intergénérationnelles des vecteurs importants de transfert de compétences. J. BONNET et C. BROGGIO[118] confortent cette analyse en affirmant que les « échanges d'informations et de savoir-faire dessinent une économie réticulaire où les agents économiques bénéficient de leur interdépendance avec les autres acteurs ». Les travaux d'A.L. SAXENIAN[119] ont par exemple révélé que de précieuses informations pouvaient être échangées lors de relations informelles entre agents économiques.

La ZAE conduite sous maîtrise d'ouvrage publique relève enfin d'une logique « d'implantation » visant à inscrire la richesse dans le territoire, pour contrer le « désajustement entre la création de richesse et l'amélioration des conditions de vie des populations » (B. PECQUEUR) [120] ou « l'effet ciseau » (L. DAVEZIES), entre des espaces producteurs de richesse et des espaces qui bénéficient de cette richesse par la redistribution des transferts publics ou par des politiques de captation de la richesse produite ailleurs. Les ZAE répondent donc à un souci public d'équilibre territorial pour contrer « l'effet tunnel » décrit par P. VELTZ.

1.1.2.2 Comment se pose les enjeux de grands territoires et de métropolisation dans les trois territoires d'étude, comment se positionnent les acteurs publics territoriaux face à eux : l'exemple des logiques fluviales

➢ <u>Les territoires d'étude, entre « sphère intégrée » et « non intégrée »</u>

D'une manière générale, les trois territoires d'études se positionnent très différemment entre « sphère intégrée » et « non intégrée ». Ces notions sont empruntées à P. VELTZ. Elles permettent de qualifier la position des territoires d'étude au regard des dynamiques globales de la métropolisation : quatorze indicateurs (présentés dans le tableau ci-après, *fig. II.8*) ont été retenus pour établir ce positionnement partant des quelques hypothèses suivantes :

- la croissance démographique des territoires et leur sensibilité au vieillissement qualifie leur dynamisme,
- la qualification du secteur des services (part majoritaire dans les emplois et les établissements, prédominance des services marchands et particulièrement services aux entreprises) et leur influence sur le profil des emplois supérieurs métropolitains caractérisent des territoires métropolitains,
- l'équipement universitaire du territoire et la part des diplômés de l'enseignement supérieur, ainsi que des non diplômés contribue à qualifier la compétitivité du territoire,
- enfin, la connexion du territoire aux grands réseaux de transport est un indice de l'ouverture du territoire avec son environnement (kms d'autoroutes et de voies ferrées).

---

[117] http://www.researches-nanoclusters.eu/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=46, extrait du mémoire de master 2 recherche de L. VILLARD, sous la direction de B. PECQUEUR (Université J. FOURIER – Institut de Géographie Alpine), *Proximités et Développement Territorial, Industrie et Recherche Publique à Grenoble à travers le réseau des doctorants en convention CIFRE,* 2005.

[118] BONNET J, BROGGIO C, *Entreprises et territoires*, Ed. Ellipses, coll.Carrefours, 2010, p.58.

[119] SAAXENIAN A.L, *Regional advantage : culture and competition in Silicon Valley and Route 128*, 1994.

[120] PECQUEUR B, « De la cohérence perdue aux nouvelles régulations », in *Etudes Foncières*, janvier-février 2011, n°149, p.35-38.

	ARDENNES	RHÔNE	VAUCLUSE
Indicateurs démographiques :			
Evolution démographique 1999-2006 (en %)	-1,50%	5,80%	6,90%
Structure de la population : part des personnes de plus de 60 ans en 2007 (population estimée)	21,58%	19,67%	23,50%
Indicateurs économiques :			
Représentations du secteur des services :			
Part du nombre d'établissements dans le secteur des services sur le nombre total d'établissements 2006	58,18%	62,06%	55,18%
Part de l'emploi total dans les services (2006) en %	52,58%	63,77%	58,54%
Valeur ajoutée brute dans le secteur des services :			
Valeur ajoutée brute des services principalement marchands (en %) en 2005	30,00%	46,50%	40,40%
Valeur ajoutée brute des services administrés (en %) en 2005	25,30%	19,40%	23,90%
Répartition par type de services :			
Part des établissements des postes et télécommunications au 31/12/06	10,61%	3,45%	6,09%
Part des établissements de conseils et d'assistance au 31/12/06	59,08%	72,95%	65,35%
Part des établissements des services opérationnels au 31/12/06	30,09%	22,40%	27,84%
Part des établissements en recherche et développements au 31/12/06	0,22%	1,21%	0,71%
Nombre d'entreprises créées en 2008	928	10 201	3 858
Formation			
Part de la population de plus de 25 ans sans diplôme en 2008	15,97%	11,73%	16,10%
Part de la population de plus de 25 ans dotée d'un diplôme d'enseignement supérieur en 2008	10,21%	21,00%	14,90%
Présence d'équipements universitaires dans le Département :			
Résidences universitaires	3	20	3
Restaurant universitaire	2	23	2
Transports			
Nombre de km d'autoroutes en 2007	50	172	67
Nombre de km de voie ferrée	308	412	251
Nombre de voyageurs (en train) par kilomètres parcourus en 2006	94 029 104	3 571 995 224	945 664 176

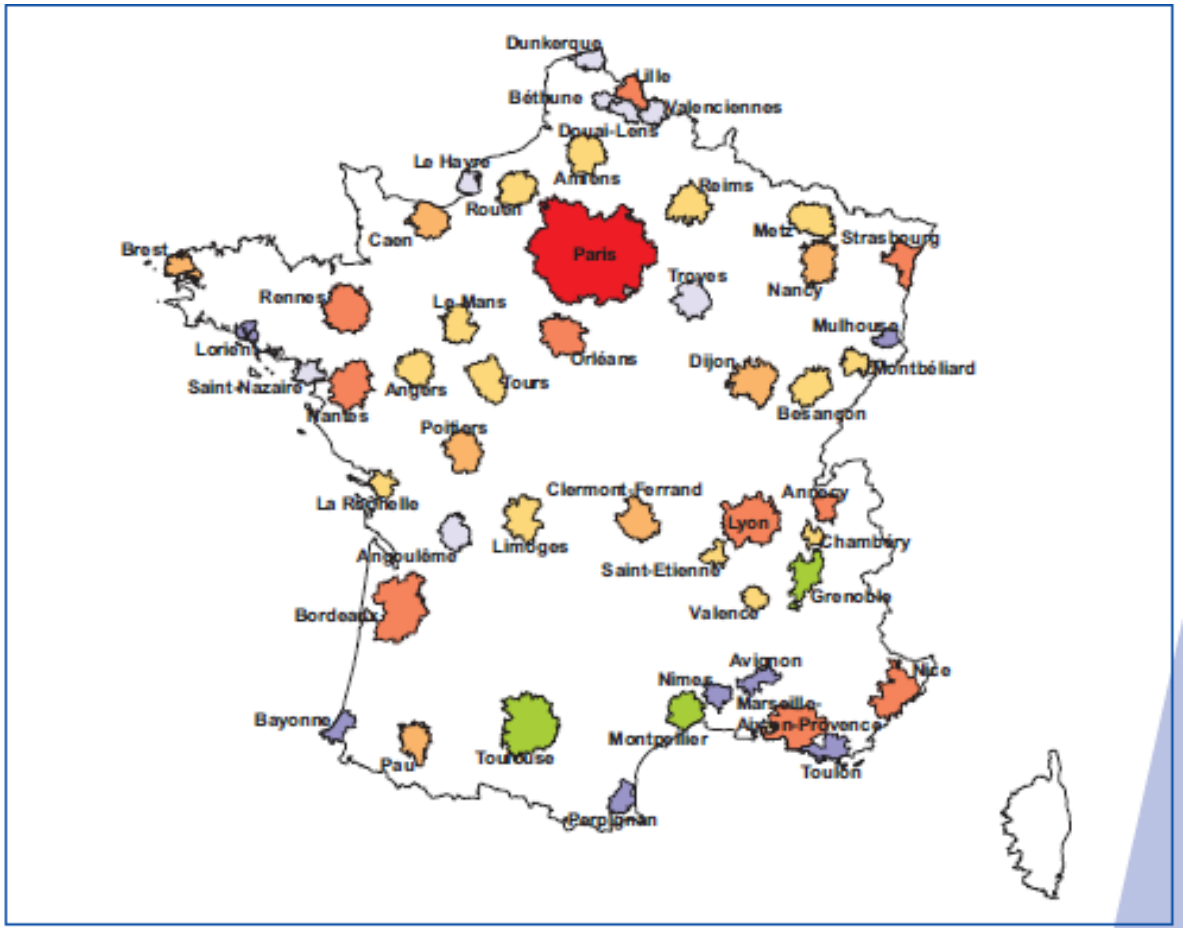
Source : INSEE, année variable selon les données

Fig.II.8 : Synthèse de quelques grand indicateurs permettant de qualifier la position des territoires dans les sphères intégrée et non intégrée.

Pour la plupart des indicateurs (à l'exception de sa croissance démographique, plus importante en Vaucluse), le Rhône présente la donnée qui rapproche le plus le territoire de la qualification métropolitaine : il possède la part d'emploi et d'établissements la plus importante des trois territoires dans le secteur des services, avec une nette prépondérance de la valeur ajoutée brute des services marchands sur les services administrés. Sa prépondérance est également notable en matière d'équipements universitaires (20 résidences universitaires et 23 restaurants universitaires), ainsi que pour la part de la population de plus de 25 ans dotée d'un diplôme d'enseignement supérieur (21% pour 10,21 % dans les Ardennes et 14,90 % dans le Vaucluse). On notera au passage que, des trois territoires, c'est le Vaucluse qui présente la part de personnes de plus de 25 ans sans diplôme la plus importante (16,1%). La position de carrefour des circulations joué par certains territoires du Rhône ressort enfin particulièrement du nombre de kilomètres d'autoroutes et de voies ferrées dont est doté le département (respectivement 172 et 412 kms).

Cette analyse, basée sur des indicateurs s'étalant sur la période allant de 2005 à 2008 vient conforter une analyse plus ancienne (datant de 2003) produite par l'INSEE, sur les Emplois Métropolitains Supérieurs (EMS). Comme l'illustre la carte ci-après (*Fig.II.9*), celle-ci montre que l'aire urbaine de Lyon appartient à la catégorie des aires urbaines proposant le profil d'EMS le plus complet, tandis que Charleville-Mézières n'apparaît pas sur la carte (ne faisant pas partie des aires urbaines les plus peuplées) et Avignon est confrontée à une sous-représentation des EMS par rapport à l'emploi total.

Typologie des cinquante aires urbaines les plus peuplées selon leurs fonctions métropolitaines supérieures



Source : Sud INSEE l'essentiel – n°56 – février 2003

Fig. II.9 : Les territoires d'étude et leurs fonctions métropolitaines supérieures.

L'INSEE fonde son analyse des fonctions métropolitaines supérieures sur 11 fonctions :

- Art,
- Banque et assurances,
- Commerce,
- Commercial dans l'industrie,
- Gestion,
- Information,
- Informatique,
- Recherche,
- Services aux entreprises,
- Télécommunications,
- Transports.

(D'après Philippe JULIEN, INSEE Première n°840)

Légende des cinq types d'aires urbaines :

1. Un poids très important des emplois métropolitains supérieurs de l'ensemble des fonctions mais aussi et surtout des services aux entreprises et du commerce
2. Prépondérance des EMS de la recherche et de l'information
3. Des taux d'EMS d'un niveau moyen
4. Des taux d'EMS globalement faibles en particulier dans la banque-assurance, les services aux entreprises et le commerce
5. Sous-représentation des EMS dans l'emploi total

Aires urbaines particulières : Grenoble, Toulouse, Montpellier

Paris

Ce positionnement des territoires d'étude, croisée avec les marges de manœuvre de l'action publique territoriale évoquée ci-dessus, permet de dessiner pour chacun des territoires observés , en plus de l'enjeu d'ancrage local de la richesse, les enjeux suivants :

- le Rhône semble le plus exposé des territoires aux dynamiques globales, et constituerait donc également le territoire où la marge de manœuvre de l'action publique est la plus réduite. La prépondérance des services marchands illustre la place importante des acteurs privés (dont les entreprises) dans les dynamiques territoriales, l'enjeu de la régulation entre intérêt général et intérêts privés y serait donc plus fort que dans les autres territoires ;
- le profil du Vaucluse tend plutôt à souligner un décalage entre l'attractivité « naturelle » du territoire (comme en témoigne sa croissance démographique) et des indicateurs qui ne le positionnent pas comme un territoire métropolitain. L'enjeu principal de l'action publique y serait donc celui de la régulation entre les pressions exercées sur le territoire par cette attractivité et le manque de structures pour l'animation et le développement local ;
- enfin les indicateurs des Ardennes décrivent un territoire plutôt exclu des dynamiques globales dans lequel l'action publique territoriale devrait prioritairement créer les conditions d'une attractivité.

L'exemple retenu pour illustrer les marges de manœuvre dont dispose l'action publique territoriale face aux enjeux économiques globaux, développé ci-après est celui des logiques fluviales. Il a été retenu d'abord car il concerne les trois territoires d'observation. Ensuite nous démontrerons qu'il s'inscrit dans des logiques de grands territoires du fait de la configuration de l'objet fluvial lui-même, il est pourtant traité de façon différentes aux échelles locales selon les territoires.

- La logique fluviale, une logique de grands territoires qui concerne les trois territoires d'étude, mais prise en charge de manière différente par l'action publique territoriale

Les trois territoires d'études sont traversés par un fleuve : la Meuse dans les Ardennes, le Rhône dans le Vaucluse et le Rhône. Les enjeux globaux et locaux y seront illustrés par trois entrées successives :

- Les linéaires fluviaux et les logiques de bassins versants,
- La navigabilité et les interfaces portuaires,
- Les limites administratives et la gouvernance locale.

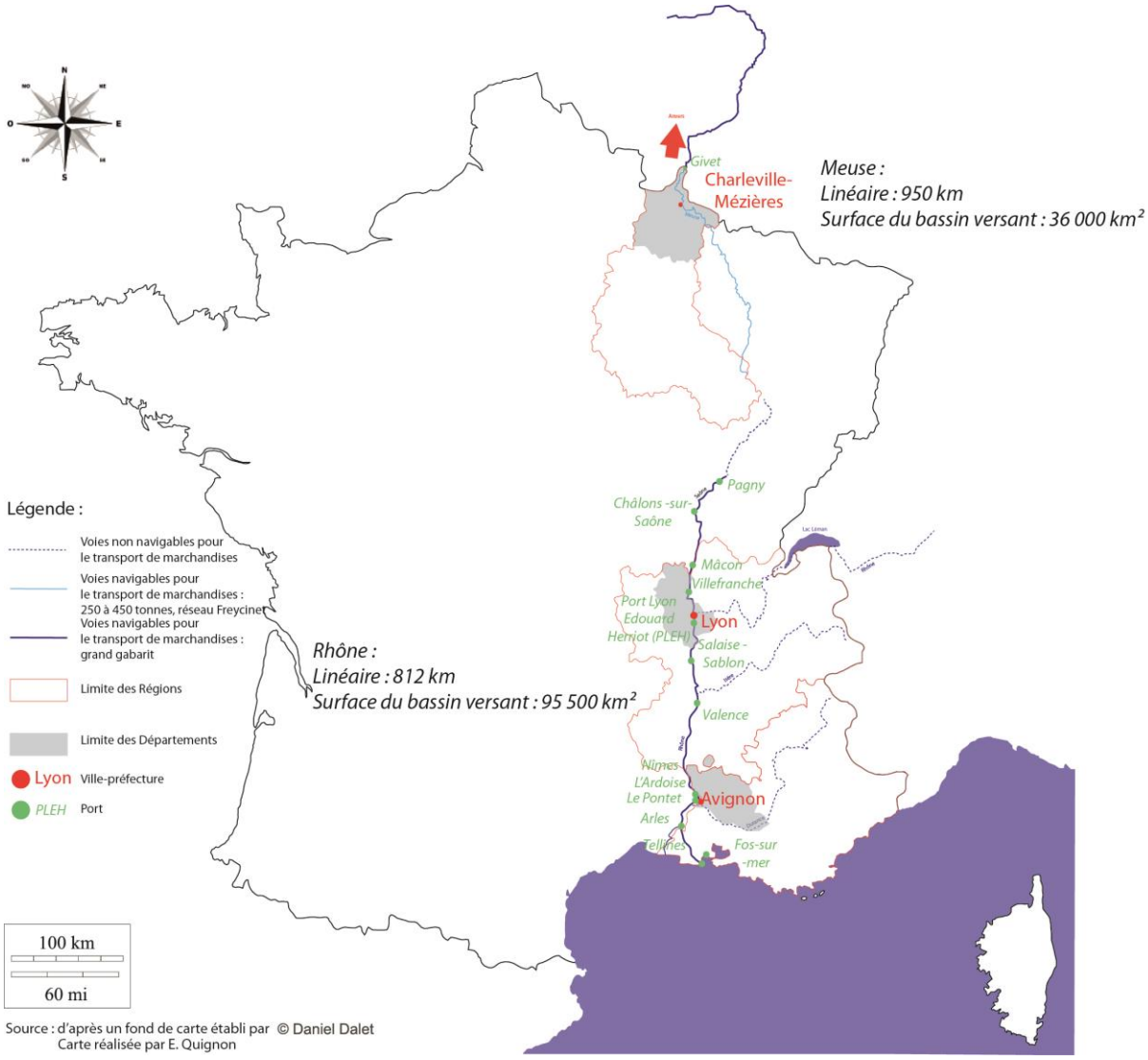


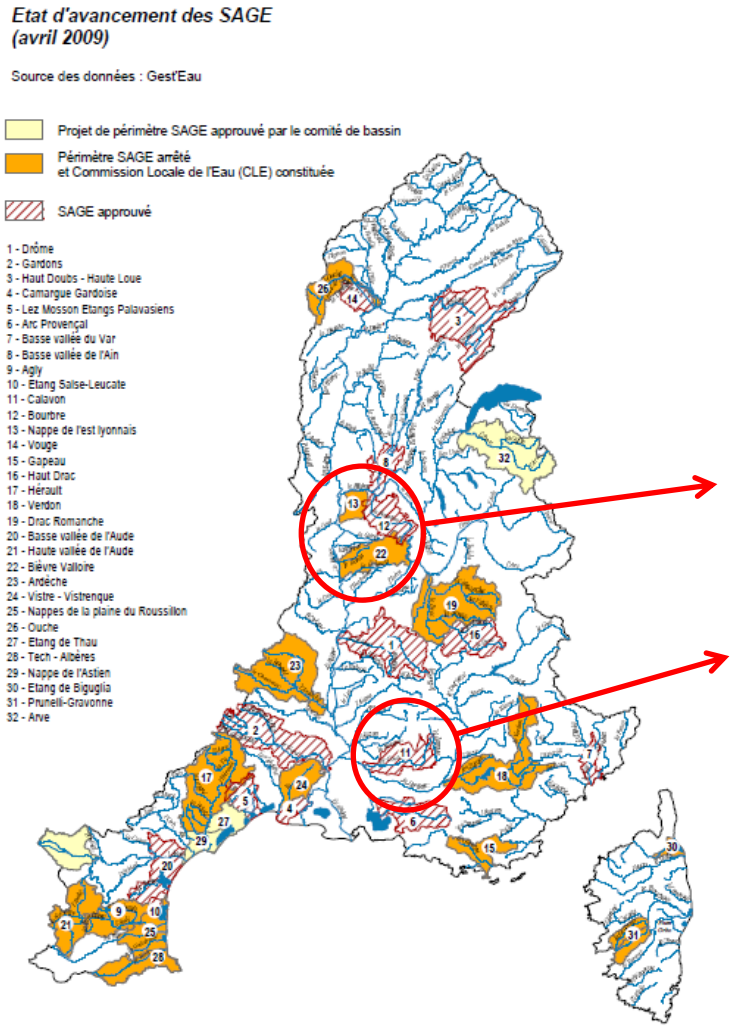
Fig. II.10 : Les fleuves, des objets spatiaux d'échelle interrégionale.

- <u>Linéaires fluviaux et superficies des bassins versants</u>

La logique écologique des fleuves est inscrite, par nature, dans des échelles de territoire vaste. La Meuse s'écoule sur 950 km et le Rhône sur 812 km, traversant plusieurs territoires administratifs, voire plusieurs États dans le cas de la Meuse. Le système hydraulique d'un cours d'eau se situe dans un bassin versant de 36 000 km² pour la Meuse et de 95 500 km² pour le Rhône. L'Agence de l'eau Rhône-méditerranée Corse les définit comme suit : « Le bassin versant représente l'ensemble d'un territoire drainé par un cours d'eau et ses affluents. Son contour est délimité par des frontières naturelles, les crêtes des sommets (ce que l'on appelle la « ligne de partage des eaux »), qui déterminent la direction de l'écoulement des eaux de pluie vers un cours d'eau. »[121] La gestion de ces cours d'eau est juridiquement encadrée à deux échelles par le Schéma Directeur d'Aménagement et

[121] http://www.eaurmc.fr/pedageau/la-gestion-de-leau-en-france/le-bassin-versant.html (définition visualisée le 10.09.12).

de Gestion des Eaux (SDAGE) élaboré à l'échelle d'un grand bassin comme Rhône - Méditerranée géré par l'agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse (EAURMC). Le SAGE Rhône-Méditerranée oriente et planifie la gestion de l'eau à l'échelle du bassin. Il traite de l'entretien et la restauration des cours d'eau, la maîtrise des inondations et des prélèvements, la lutte contre les pollutions, la protection de la santé, et la préservation des zones humides, du littoral et de la biodiversité. Il se décline en Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE) par bassin versant.

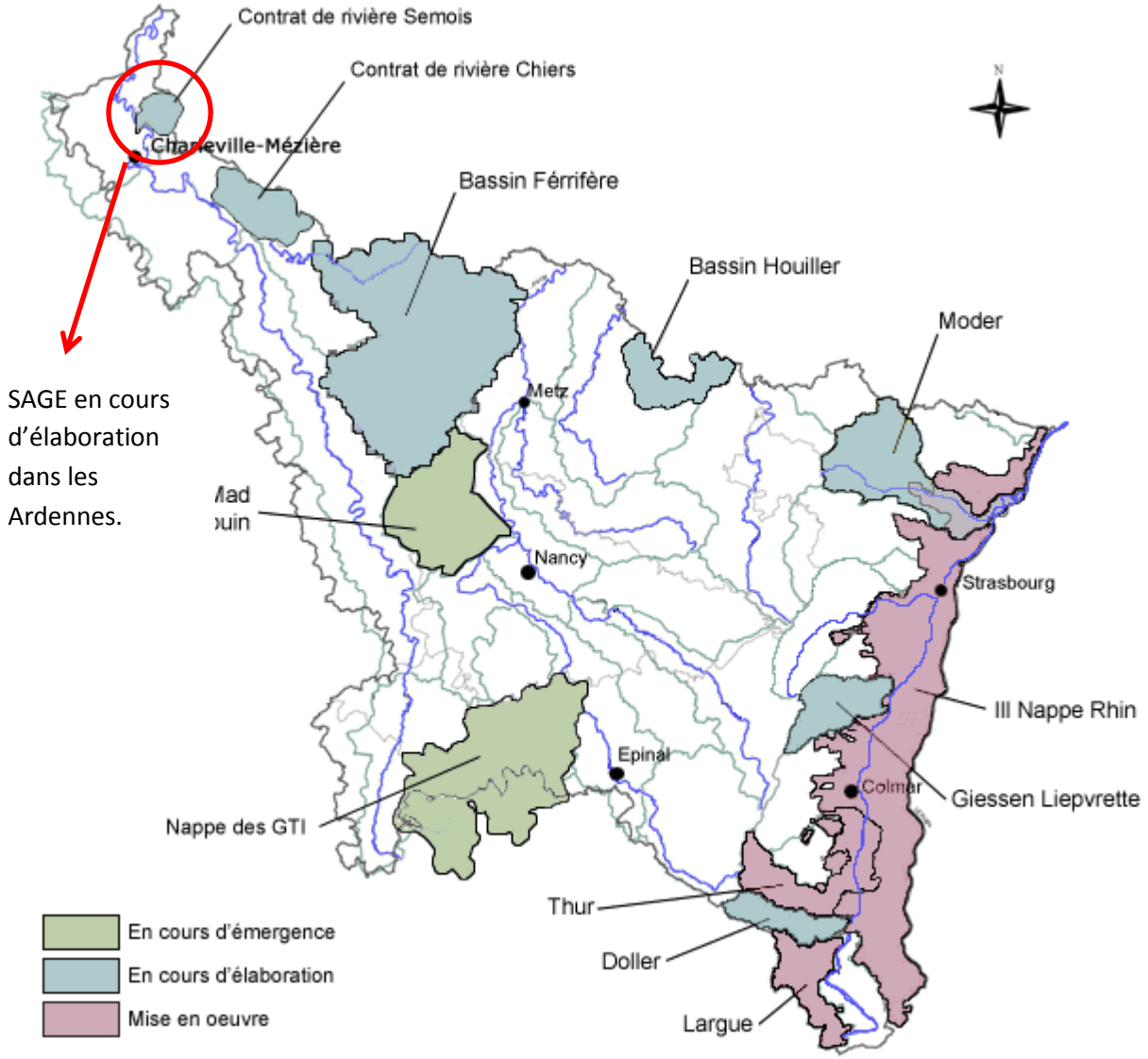


SAGE approuvé ou en cours d'élaboration dans le Département du Rhône.

SAGE approuvé dans le Département du Vaucluse.

Source : http://www.eaurmc.fr/les-grands-dossiers-prioritaires-pour-latteinte-du-bon-etat-des-eaux/les-sage.html (visualisé le 10 septembre 2012).

Fig. II.11 : Les SAGE dans le Rhône et le Vaucluse.



Source : http://www.eau-rhin-meuse.fr/sage_sdage/carte_sage.htm (visualisée le 10.09.12).

Fig. II.12 : SAGE approuvés ou en cours d'élaboration à l'échelle du bassin Rhin-Meuse.

- Navigabilité et interfaces portuaires

Sur ce sujet la tension grands territoires / enjeux locaux, est particulièrement forte car le transport fluvial est rentable pour les entreprises sur des maillons atteignant au moins 300 à 350 kms. Toutefois le coût global du transport est lourdement impacté par les premiers kilomètres de pré-acheminement et les derniers kilomètres en vue de la livraison finale (perte de temps liée à la rupture de charge et coûts supplémentaires dus à la manutention et aux éventuels changements de conditionnement liés un changement de mode). L'enjeu local se situe également dans la capacité du territoire à capter les flux qui peuvent traverser le territoire mais ne pas s'y arrêter : les interfaces portuaires constituent donc des éléments d'ancrage local de ces flux.

La navigabilité de la Meuse est restreinte dans sa partie française au gabarit Freycinet (250 à 400 tonnes). Le fleuve n'est doté que d'une seule interface portuaire Givet au sommet de la pointe des

Ardennes. Ce port fait office de cul-de-sac pour la navigation à grand gabarit pourtant possible dans toute la partie septentrionale de l'Europe. Son trafic s'élève en moyenne à 500 000 tonnes par an[122].

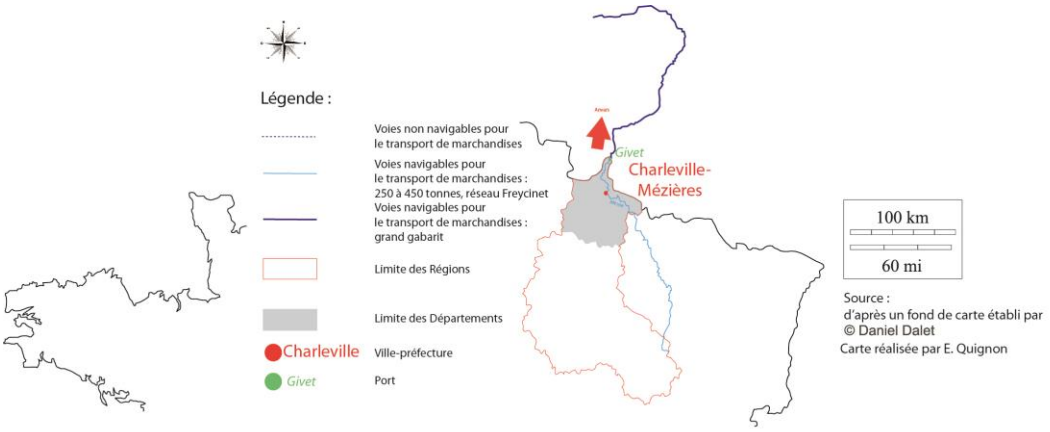
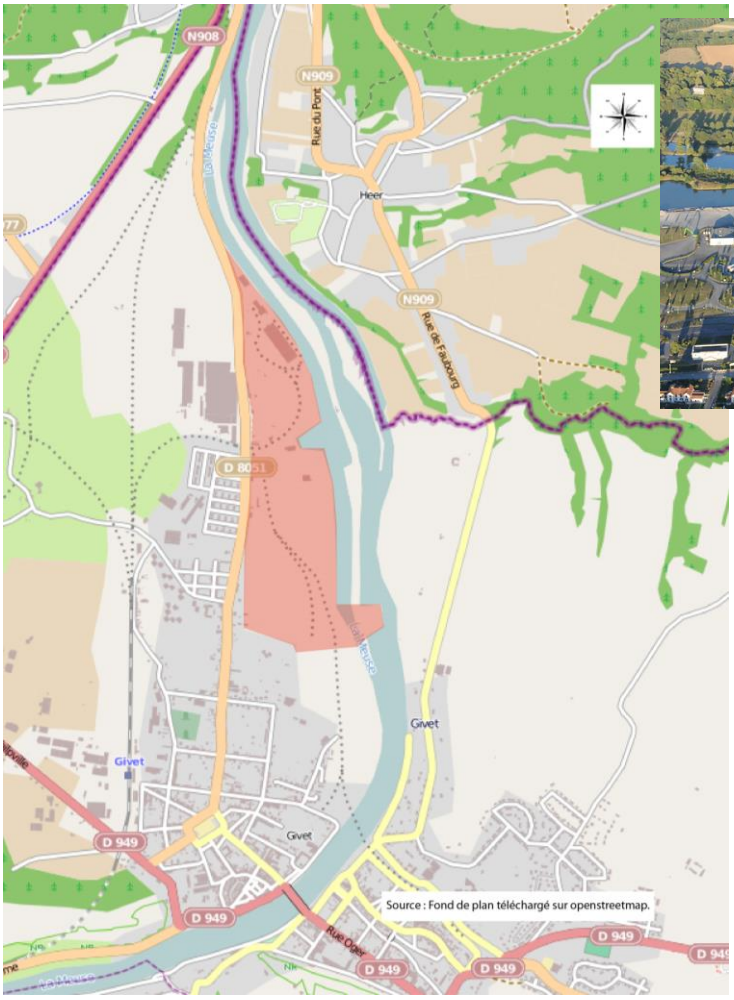


Fig. II.13 : Zoom sur la Meuse.



Source : http://www.jpb-csi.com/_engine-front/100_page.php?t=~%7CFRA%7Cfr-comcomarm%7C203%7C203-a%7Cpge%7C119_000%7C&s=

Fig.II.14 : Port de Givet (périmètre dessiné par E.QUIGNON).

[122] Compte-rendu d'entretien avec René CHOIN, Vice-Président de la Communauté de Communes Ardennes Rives de Meuse, en charge du développement économique du 6 octobre 2010.

Le Rhône est navigable, quant à lui, à grand gabarit dès sa confluence avec la Saône, à Lyon, jusqu'à ce qu'il se jette en Méditerranée. Le Port Lyon Edouard Herriot (PLEH, *fig.II.15*) constitue la principale interface portuaire de destination des flux méditerranéens concentrés par le port de Marseille-Fos (son trafic s'élève à 1,4 millions de tonnes - transportés par voie d'eau - en 2011[123]), posant la question de la complémentarité entre les treize interfaces portuaires qui jalonnent le fleuve entre Lyon et la mer.

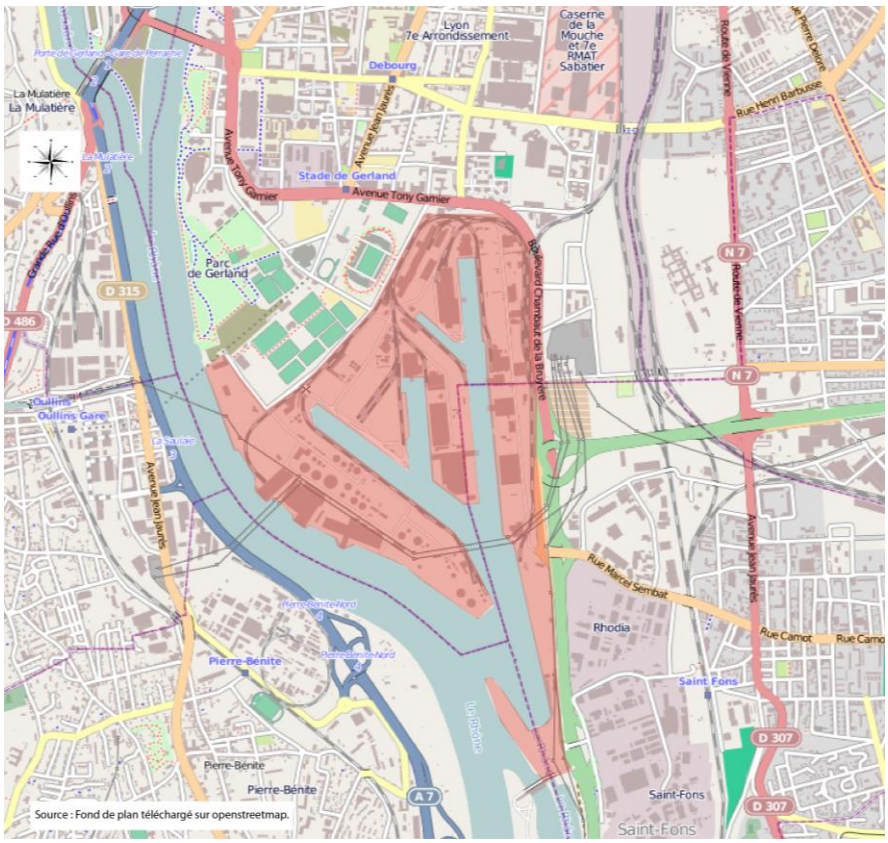


Fig.II.15 : Port Lyon Edouard Herriot – 26/07/11 (périmètre dessiné par E.QUIGNON.

[123] Source : http://www.portdelyon.fr/le-port-de-lyon/trafics-2011.aspx (visualisé le 16.09.12).

Le Vaucluse est doté de trois interfaces portuaires faiblement valorisées, du nord au sud, il s'agit de : l'interface de Bollène, celle de Laudun – L'Ardoise sise dans le Gard, les ports du Pontet (115 975 tonnes transportés par voie d'eau en 2011[124]) et de Courtine, situés à Avignon.

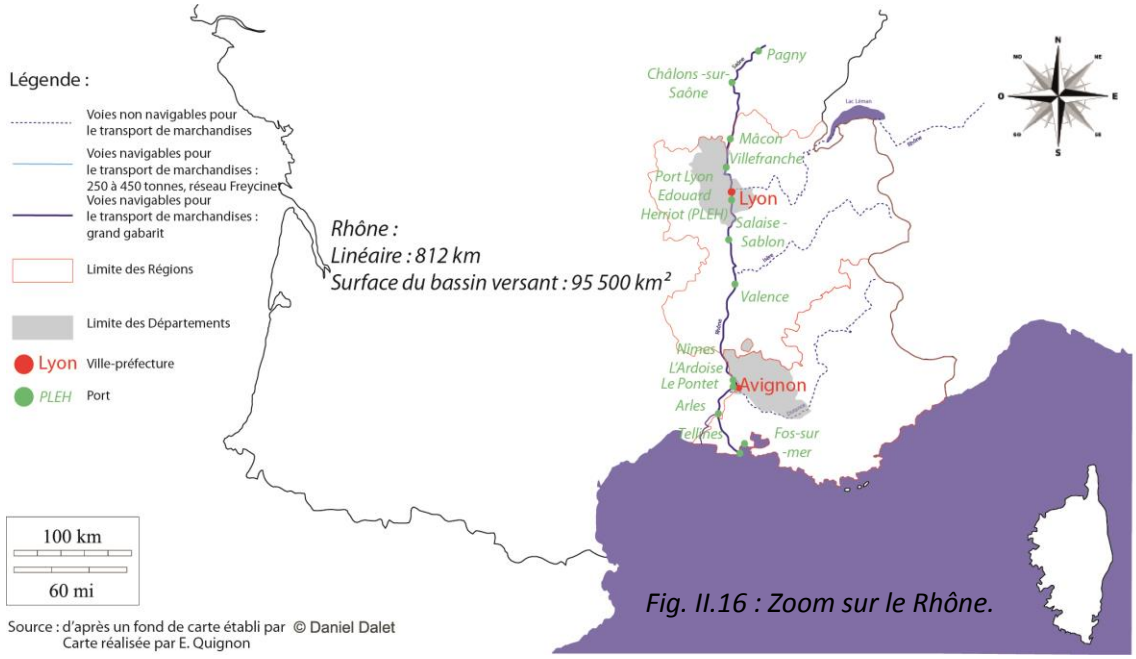


Fig. II.16 : Zoom sur le Rhône.

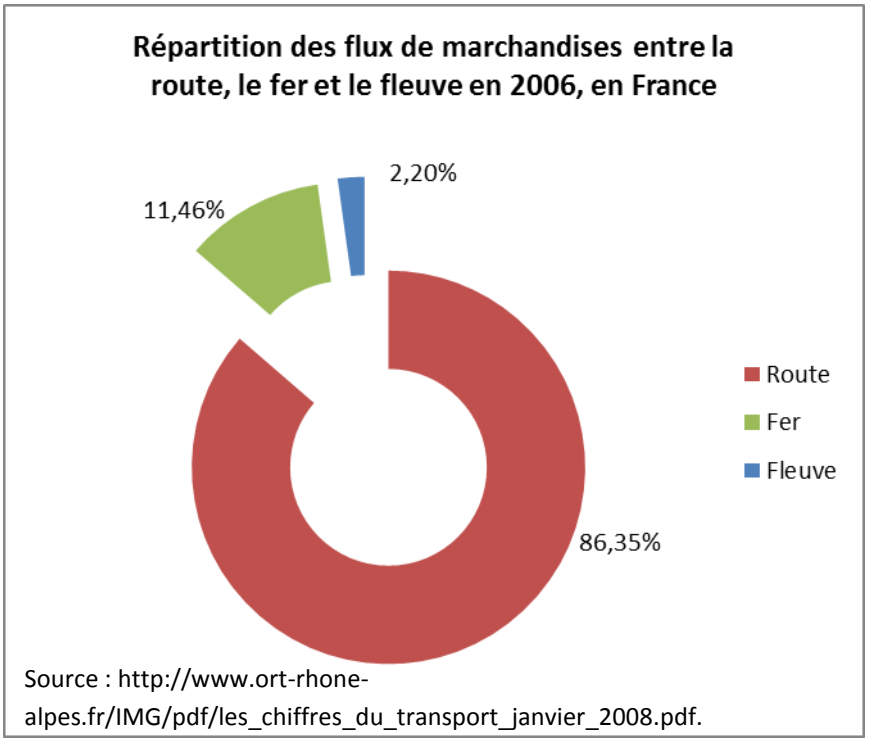
Le port du Pontet ne possède que des activités de vrac qui dépendent essentiellement de l'activité de Lafarge Granulats (90 % du trafic).

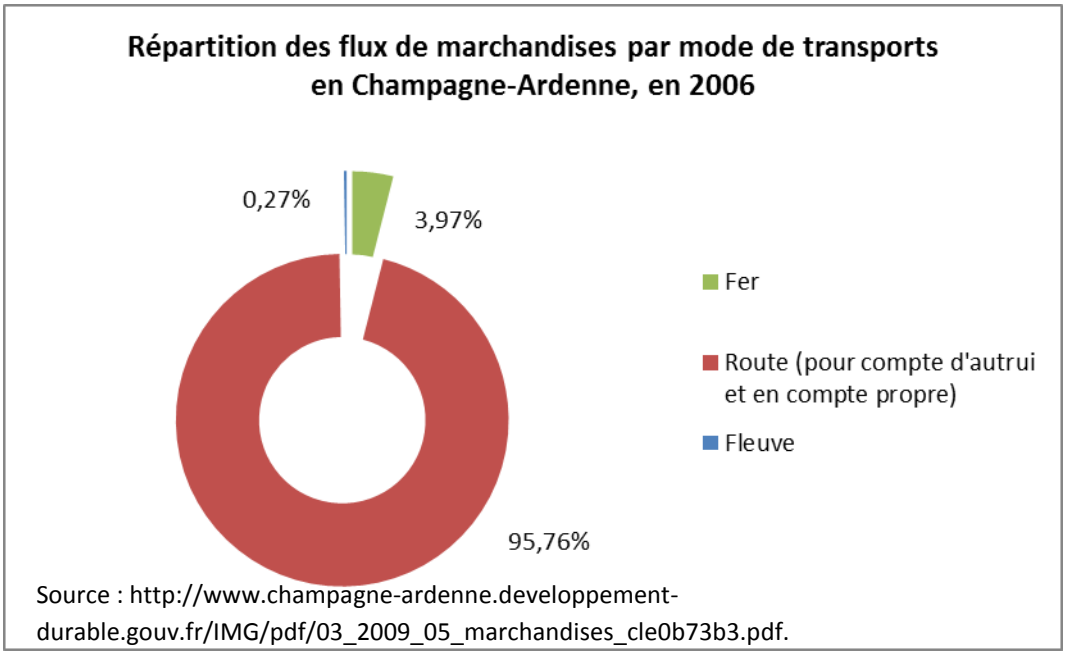
Le transport fluvial connaît une nouvelle progression depuis le milieu des années 1990 (+ 21% entre 1996 et 2007, atteignant 7,54 milliards de tonnes-km en 2007 hors trafic rhénan[125]) mais la route est encore le mode de transport privilégié (*cf. Fig.II.18*).

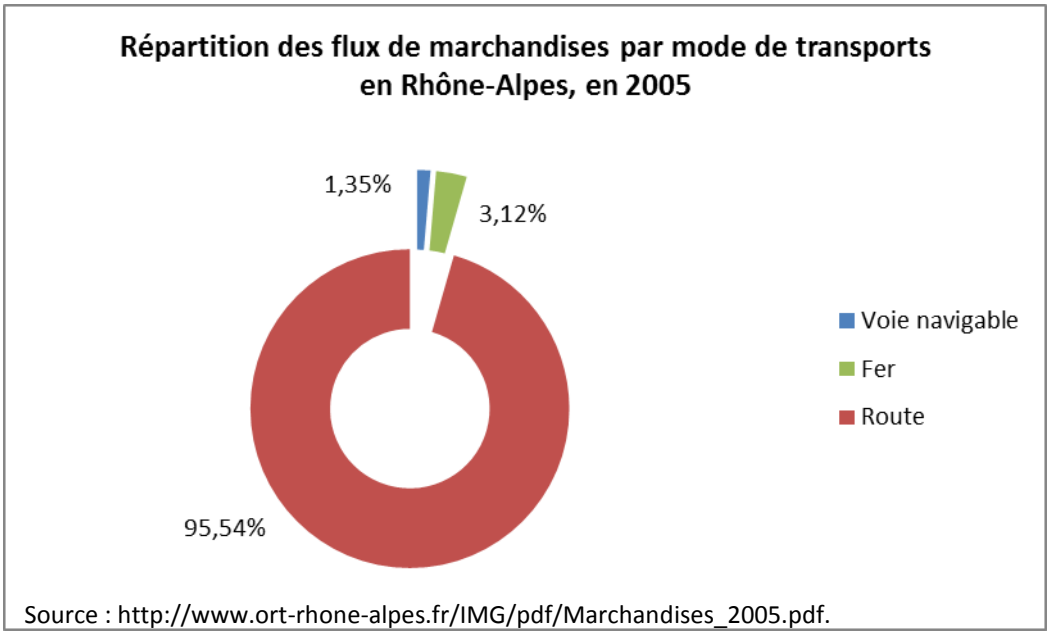
Fig.II.17 : Port de Le Pontet (périmètre dessiné par E. Quignon).

[124] CCI, Comité technique du projet de modernisation du port du Pontet du 13 juillet 2012.

[125] Source : http://www.entreprendre-fluvial.com/chiffres-cles-entreprendre-fluvial.html, visualisé le 16.09.12.


Répartition des flux de marchandises entre la route, le fer et le fleuve en 2006, en France
2,20%
11,46%
86,35%
Route
Fer
Fleuve
Source : http://www.ort-rhone-alpes.fr/IMG/pdf/les_chiffres_du_transport_janvier_2008.pdf.


Répartition des flux de marchandises par mode de transports en Champagne-Ardenne, en 2006
0,27%
3,97%
95,76%
Fer
Route (pour compte d'autrui et en compte propre)
Fleuve
Source : http://www.champagne-ardenne.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/03_2009_05_marchandises_cle0b73b3.pdf.



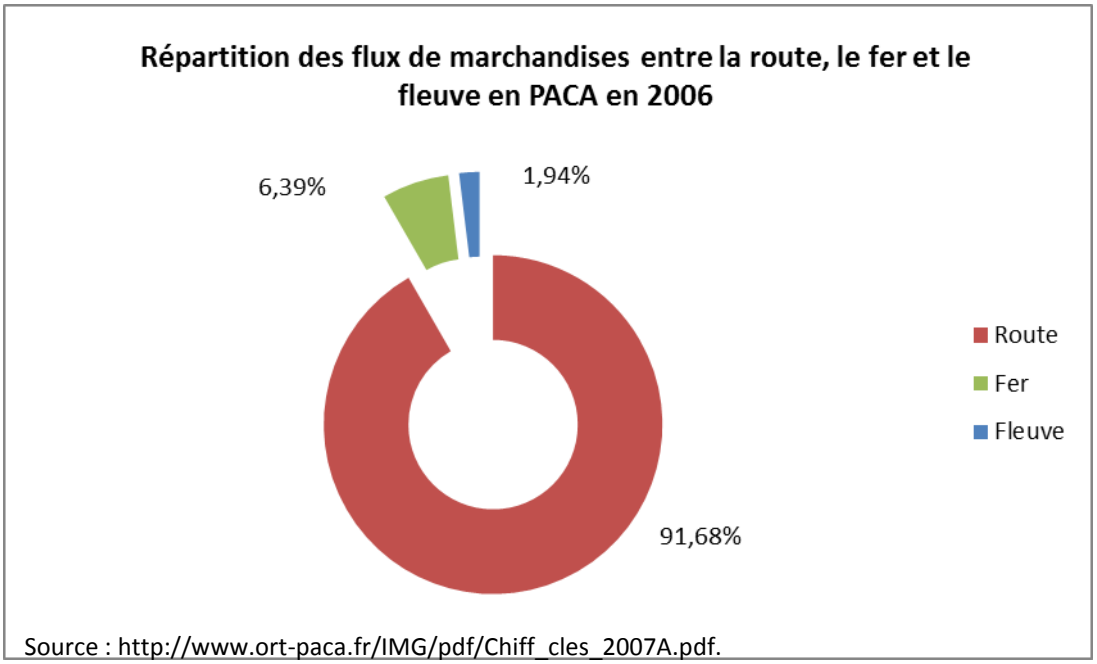


Fig.II.18 : Répartition des flux de marchandises entre la route, le fer et le fleuve, en France et dans les trois régions étudiées.

Le développement du transport fluvial est particulièrement soutenu par les services de la navigation de l'État et son établissement public, Voies Navigables de France (VNF). Leur principal argument est l'avantage environnemental : avec la même quantité de carburant, une barge parcourt en effet cinq fois plus de distance qu'un camion. Le transport fluvial constitue par ailleurs une opportunité de transport massifié plus importante que le train et la route : un convoi poussé de 4 400 tonnes, représente 220 camions de 20 tonnes et 110 wagons d'une capacité de 40 tonnes. Dans le cadre de l'élaboration de son schéma de développement portuaire, VNF a toutefois mis en avant le fait qu'à infrastructures constantes, le trafic actuel pouvait encore être multiplié par trois voire quatre, ce qui témoigne de la sous-valorisation du Rhône. Le Compagnie Nationale du Rhône (CNR), concessionnaire depuis 1933 (et jusqu'en 2023) de l'État sur le Rhône est notamment chargée de son aménagement, elle doit encore réaliser l'aménagement de plusieurs ports publics comme à Bollène dans le Vaucluse. Parmi les freins au développement du transport fluvial, le temps de transport reste encore important et limite son recours notamment pour les denrées périssables.

- <u>Situation par rapport aux limites administratives et gouvernance</u>

La Meuse est un fleuve européen, en ce qu'il prend sa source en France et se jette en mer du nord aux Pays-Bas. Elle suit un axe Est-ouest en entrant à l'Est des Ardennes jusqu'à Charleville-Mézières puis oblique, au niveau de la ville-préfecture, selon un axe nord-sud jusqu'à la frontière franco-belge, à Givet. Si la confluence Rhône-Saône place le fleuve en cœur urbain, il constitue en revanche une limite administrative au niveau du Vaucluse entre deux régions administratives Languedoc-Roussillon et Provence Alpes Côtes d'Azur et deux Départements, le Gard et le Vaucluse. Ce statut de limite est très fortement ressenti en Vaucluse : bien que la majeur partie de la population et des activités économiques vauclusiennes se situent sur l'axe rhodanien, il constitue surtout en Vaucluse une marge à l'origine de points de congestion de la circulation. Le Rhône fait l'objet d'un Plan fleuve le Contrat de Projet interrégional « Plan Rhône » dont la génération actuelle couvre la période 2007-2013. Signé par les Régions touchées par le Rhône et ses principaux affluents, il se décline en six volets (inondation, biodiversité et qualité de la ressource, tourisme, patrimoine culture, transport et énergie). La gouvernance du Plan Rhône est interrégionale mais associe difficilement les territoires plus locaux et notamment les Départements. L'établissement public interdépartemental Territoire Rhône, devait coordonner la réalisation du projet de voie cyclable du Léman à la mer, rebaptisée aujourd'hui « Via Rhôna », dont la maîtrise d'ouvrage a été prise en charge par les Conseils généraux. Toutefois sa légitimité est contestée par ses membres même, plusieurs Départements ont exprimé leur volonté de quitter l'établissement public. L'exemple du Pacte d'Actionnaires Publics au sein de l'actionnariat de la CNR est l'exemple d'une tentative de gouvernance d'échelle interrégionale de tous les pouvoirs publics actionnaires au sein de la CNR, bien qu'on ait peu de recul sur cette démarche récemment initiée par la Région Provence Alpes Côte d'Azur, on identifie déjà des mobilisations très disparates des organisations publiques (variables selon le nombre d'actions détenues). La Meuse ne fait l'objet d'aucun plan fleuve mais ses aménagements sont réalisés, pour sa partie française par un unique établissement public d'aménagement l'EPAMA (Etablissement Public pour l'Aménagement de la Meuse et des Affluents). Cette organisation illustre à la fois la friction entre organisations administratives et réalité fluviale et la volonté institutionnelle de dépassement de cette friction.
Les logiques fluviales sont toutefois assez différemment traitées et portées au niveau local : en ce qui concerne le port de Givet, il bénéficie d'une forte mobilisation locale de la part de la communauté de

communes Ardennes Rives de Meuse ainsi que des instances régionales (le port de Givet est inscrit dans le contrat de projet 2007-2013). L'extension du segment grand gabarit a par ailleurs été financée par Contrat de Requalification des Sites de Défense (CRSD) dont bénéficie Givet. Si le Département est co-financeur de ce projet, il le porte faiblement politiquement. Certes sa promotion des zones d'activités inclut la zone développée par la communauté de communes à l'arrière du port, mais le Département est plutôt porteur du discours de valorisation touristique de la Meuse, notamment par la création d'un parcours cyclable le long du fleuve, dont il assure la maîtrise d'ouvrage. Du fait de l'importance même du trafic portuaire, le PLEH est un interlocuteur reconnu au niveau local, le développement économique autour des ports est d'ailleurs très porté par le SCoT de l'agglomération lyonnaise. Celui-ci prévoit notamment dans son Document d'Orientations Générales que le PLEH « serait un site destiné à accueillir une offre logistique nouvelle […] par le développement de plateformes localisées dans le schéma portuaire multi-sites : le port Lyon Edouard Herriot a pour vocation de desservir prioritairement l'agglomération lyonnaise et de répondre aux enjeux de logistique urbaine …»[126]. Le PLEH est par ailleurs bien intégré dans la démarche de schéma logistique mis en place par la Région Urbaine de Lyon (RUL). Celui-ci prévoit de « renforcer l'armature du pôle logistique constituée par les grands équipements spécialisés intermodaux », parmi lesquels le PLEH. Il n'appartient toutefois pas aux sites d'intérêt économique métropolitain repérés au niveau de l'Inter-SCoT, parmi lesquels on retrouve notamment les ZAE développées à proximité des interfaces portuaires de Salaise-sur-Sanne / Sablons et Givors-sur-Loire. Les interfaces portuaires ne bénéficient pas de la même mobilisation en Vaucluse. Malgré la démarche de schéma de développement portuaire de la Basse Vallée du Rhône, il n'existe pas de vraie réflexion partagée sur les vocations complémentaires des interfaces portuaires du Rhône méridional, même s'il faut distinguer une mobilisation locale plus forte sur les interfaces d'Arles et de Tarascon – Beaucaire ou sur Laudun – L'Ardoise que sur Le Pontet, Courtine ou Bollène. Le développement d'une plateforme multimodale à Bollène a été inscrit au CPER 2007-2013 de la Région PACA tandis que l'accompagnement à la modernisation du port du Pontet l'a été au volet transport du Plan Rhône. Le développement de la plateforme de Bollène a toutefois été victime des tensions politiques locales (la ville de Bollène est dans l'opposition de la communauté de communes – Aygues Ouvèze en Provence – dont elle est la commune la plus importante en population) : d'abord sous maîtrise d'ouvrage communale, le projet a été repris par la communauté de communes, dont la légitimité a été contestée par la ville de Bollène devant le tribunal administratif. Paradoxalement, les élus régionaux de Languedoc-Roussillon et particulièrement Georges Frêche de son vivant, ont fortement porté le développement de Laudun-l'Ardoise tandis que VNF insistait plutôt sur l'opportunité de développer l'interface de Courtine dont l'accès était plus direct, et donc moins coûteux, pour la navigation fluviale. Enfin, les élus du SCoT du bassin de vie d'Avignon sont, pour l'essentiel, assez faiblement mobilisés sur la problématique fluviale, même si le Grand Avignon finance le projet de modernisation du port du Pontet. Ils ne portent pas le développement du site de Courtine comme le fait VNF notamment.

L'ensemble des ports fluviaux partage un dernier enjeu de gouvernance lié à la relation entre gestion du domaine public fluvial et les entreprises qui l'occupent. Le foncier des interfaces portuaires publiques n'est jamais vendu, ce qui permet au maître d'ouvrage une plus grande souplesse de gestion et d'adaptation de l'espace économique : la durée des contrats d'amodiation y est définie selon le montant de l'investissement consenti par l'entreprise qui doit pouvoir l'amortir. La

[126] Extrait du DOG du SCoT de l'agglomération lyonnaise, p.29.

démolition des équipements peut être prévue dans ces contrats. Toutefois, les zones portuaires étudiées sont souvent, ou ont été, confrontées à la difficulté des entreprises n'usant pas de la voie d'eau, qui avaient été installées sur le foncier portuaire dans un souci de rentabilité, à une époque où le transport fluvial était en déshérence (avant la seconde moitié des années 90). Le port de Givet dans les Ardennes propose aujourd'hui une alternative grâce à l'aménagement du Parc d'Activités Communautaire de Givet (PACOG) à l'arrière du port et l'aménagement d'une voie privée qui constitue un accès direct des entreprises à la voie d'eau. La Chambre du Commerce et de l'Industrie (CCI) du Vaucluse, concessionnaire récemment renouvelé de Voies Navigables de France (VNF) sur le port du Pontet (84) est actuellement confrontée à cette difficulté : une partie des entreprises actuellement implantées n'utilisent pas la voie d'eau et résistent à un déplacement malgré les conditions fixées dans les contrats d'amodiation, créant ainsi une situation politique locale délicate.

Les dynamiques globales conditionnent donc fortement l'action publique territoriale mais ne la rende pas complètement inutile et inefficace dans la mesure où les acteurs qui sont in fine touchés par les dynamiques globales, ménages et entreprises, sont aussi les cibles des politiques publiques territoriales. L'argumentation qui précède a même mis en avant la possibilité de particularités locales dans la façon d'influer sur l'effet des dynamiques globales (régulation des intérêts, gestion ou impulsion de l'attractivité) qui touchent différemment les territoires observés, proposant même une influence croissante de l'action publique territoriale face au besoin de redéploiement des solidarités territoriales. L'exemple de la prise en compte différenciée des logiques fluviales sur les territoires d'étude a d'ailleurs mis en lumière l'influence des contextes politiques locaux dans le traitement local de problématiques de grands territoires. L'action publique territoriale dégage donc une marge de manœuvre sensible face aux dynamiques globales ou de grand territoires, mais elle doit aussi s'organiser dans un contexte d'emboîtements plus locaux constitué par le millefeuille administratif à la française qui fait intervenir sur des problématiques communes ou proches, les services de l'État ou leurs agences spécialisées et les collectivités territoriales et leurs groupements, depuis le quartier jusqu'à la Région.

1.2 L'enjeu de l'articulation entre les échelons locaux

Ce second point est assez étroitement lié aux questionnements qui se posent au gouvernement lors des réflexions sur les réformes territoriales successives.

1.2.1 La problématique de l'efficience de l'action publique territoriale

Les politiques publiques qui structurent l'organisation de l'action publique locale constituent « un ensemble de décisions ayant pour objet, le plus souvent, un problème d'allocation de biens ou de ressources »[127]. La multiplication des acteurs publics intervenant sur les mêmes ressources crée donc des situations de conflits entre les échelons territoriaux. D'un autre côté se pose le principe de la lisibilité de l'action publique visant une plus grande efficacité de l'euro public dépensé.

L'enjeu de développement économique constitue un bon exemple de problématique traitée par tous les échelons locaux et régionaux exigeant une clarification. Pourtant la loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 relative à la réforme des collectivités territoriales ne favorise pas nécessairement cette clarification. Celle-ci dispose d'une part dans son article 73 que « les compétences attribuées par la loi aux collectivités territoriales le sont à titre exclusif ». Elle prévoit d'autre part :

[127] HERMET G, BADIE B, BIRNBAUM P, BRAUD P, *Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques*, Ed. Armand COLIN, 3ème édition, coll. CURSUS, 1998.

- que « la métropole exerce de plein droit à l'intérieur de son périmètre, en lieu et place de la région, les compétences relatives à la promotion à l'étranger du territoire et de ses activités économiques » (article 12) ;
- que « le pôle d'intérêt métropolitain est un établissement public constitué par accord entre des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, en vue d'actions d'intérêt métropolitain en matière de développement économique, de promotion de l'innovation, de la recherche, de l'enseignement supérieur et de la culture, d'aménagement de l'espace par la coordination des Schémas de Cohérence Territoriale… » (article 20) ;
- que « le président du conseil régional et les présidents des conseils généraux des départements de la région peuvent élaborer conjointement dans les six mois qui suivent l'élection des conseillers territoriaux, un projet de schéma d'organisation des compétences et de mutualisation des services » […] « Le schéma porte au moins sur les compétences relatives au développement économique, à la formation professionnelle, à la construction, à l'équipement et à l'entretien des collèges et des lycées, aux transports, aux infrastructures, voiries et réseaux, à l'aménagement des territoires ruraux et aux actions environnementales » (article 75).

Avec l'application de cette loi[128], qui vise la clarification des compétences entre les collectivités territoriales, le développement économique restera une compétence partagée. Ceci nous amène à nous interroger plus précisément sur la raison pour laquelle les collectivités souhaitent conserver une intervention en matière de développement économique ? Trois réponses sont proposées ci-dessous : comme démontré plus haut , le développement économique concerne en fait en grand nombre de types d'actions dont la pertinence ne se situe pas à une échelle unique, ensuite, il joue, ou du moins jouait jusqu'à la réforme fiscale de 2010, un rôle de ressource financière pour la collectivité, enfin le développement économique possède une symbolique politique très forte.

- Entre subsidiarité et confusion des rôles :

La complexité des enjeux en matière de développement économique a incité la mise en place d'une grande variété d'actions, présentées plus haut, mais qui n'ont pas toutes leur pleine efficacité à la même échelle, justifiant des interventions à plusieurs niveaux. Même si l'analyse qui suit ne remet pas en question le fait que « la compétence économique est le champ le plus concurrentiel de l'action publique locale, chaque échelon de collectivité se déclarant légitime pour l'occuper», il se dégage malgré tout de grandes tendances dans la prise en charge des politiques publiques de développement économique, selon les échelles territoriales :

Une étude conduite par l'Assemblée des Communautés de France (AdCF), en partenariat avec l'Institut Supérieur des Métiers (ISM) en 2009[129] établit que le cœur de métiers des

[128] Mise en œuvre des schémas départementaux de coopération intercommunale à partir du 1er janvier 2012 et pouvoirs spécifiques des Préfets de Département pour leur mise en œuvre jusqu'au 1er juin 2013 (à partir de cette date, les pouvoirs des Préfets se limiteront à leur capacité à imposer le rattachement d'une commune n'appartenant à aucun EPCI, à un EPCI). Elaboration des schémas d'organisation des compétences et de mutualisation des services entre les régions et les départements en 2014 avec application des dispositions financières qui en résultent à compter du 1er janvier 2012 pour l'autofinancement de 20% par la maîtrise d'ouvrage et du 1er janvier 2015 pour la restriction des financements croisés régions – départements en l'absence de schéma. Cette restriction ne s'appliquera pas :

- aux subventions accordées aux communes de moins de 3 500 habitants et aux EPCI de moins de 50 000 habitants,
- aux subventions de fonctionnement octroyées en matière de sport, de tourisme et de culture.

[129] AdCF, synthèse de l'étude publiée dans Inter-communalités, « L'action économique des communautés », n°142, février 2010 (source : http://www.adcf.org/files/MAG-INTERCO/interco-142-BD.pdf, téléchargé le 4.08.11).

intercommunalités en matière de développement économique se trouve dans l'équipement (incluant notamment l'aménagement de zones industrielles et artisanales et la création d'immobilier à destination des entreprises). En 2004, 36 % des dépenses relevant de l'action économique des intercommunalités relèvent de ce poste de dépenses. L'étude identifie trois tendances fortes dans le cadre de cette action :

- une requalification / évolution des zones d'activités face à leur perte d'attractivité et la médiocre qualité initiale des équipements, un besoin d'adaptation de certaines d'entre elles et une mutation d'autres (programmation mixtes, ouverture de fronts urbains…)
- une diversification des produits immobiliers et une territorialisation plus fine de l'action foncière et immobilière ;
- une logique de spécialisation des ZA, de plus en plus souvent promues à l'échelle intercommunale, assortie d'un appui aux filières et aux pôles d'excellence.

Elle fait également ressortir un engagement accru des intercommunalités dans l'animation économique, conduite dans un souci de mise en réseaux des acteurs. Enfin, elle met en lumière ce qui semble être un désengagement de l'échelle intercommunale sur la promotion du territoire qui était placée en tête des préoccupations économiques des agglomérations dans le cadre d'une étude similaire réalisée en 2005 dans 90 % des cas, alors qu'elle n'apparaît plus qu'à 71 % dans cette position dans l'étude de 2009. L'étude interprète cette évolution comme une attention renforcée des intercommunalités pour un développement économique endogène au territoire plus qu'un développement qui viendrait de l'implantation d'entreprises provenant de l'extérieur du territoire. Ce nouvel intérêt est corroboré par l'émergence, en 2009, de stratégies renforcées portant sur l'économie résidentielle et le tourisme.

Conformément à l'article L.5111-1 du Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT), la Région « coordonne les actions de développement économique des collectivités territoriales et de leurs groupements, sous réserve des missions incombant à l'État ». Elle est identifiée, depuis la loi du 1er août 2004 relative aux responsabilités locales comme l'échelon de référence pour définir la stratégie régionale en matière de développement économique, en élaborant, si elle le souhaite, un Schéma Régional de Développement Économique (SRDE). L'adoption d'un tel schéma « ouvrait par ailleurs aux régions la possibilité d'attribuer, par délégation de l'Etat, tout ou partie des aides que celui-ci mettait en œuvre au profit des entreprises faisant l'objet d'une gestion déconcentrée »[130].

[130] Extrait de la circulaire n°IOC B 1003503C, relative à « la mise en œuvre de l'article 1er de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales : bilan quinquennal de mise en œuvre des schémas régionaux de développement économique (SRDE) et rapport annuel sur les dépenses consacrées aux aides d'État en 2009 par les collectivités territoriales et leurs groupements ».
Source :
http://www.dgcl.interieur.gouv.fr/sections/les_collectivites_te/interventions_econom/droit/droit_national_des_i/droit_national_des_i/view

Loi n°2004-809 du 13 août 2004, modifiée par la loi n°2005-1720 du 30 décembre 2005 :
« II.-A titre expérimental et pour une durée de cinq ans, aux fins de coordination des actions de développement économique définies à l'article L. 1511-1 du code général des collectivités territoriales, l'Etat peut confier à la région le soin d'élaborer un schéma régional de développement économique. Après avoir organisé une concertation avec les départements, les communes et leurs groupements ainsi qu'avec les chambres consulaires, le schéma régional de développement économique expérimental est adopté par le conseil régional. Il prend en compte les orientations stratégiques découlant des conventions passées entre la région, les collectivités territoriales ou leurs groupements et les autres acteurs économiques et sociaux du territoire concerné. Le schéma est communiqué au représentant de l'Etat dans la région.
Le schéma régional de développement économique expérimental définit les orientations stratégiques de la région en matière économique. Il vise à promouvoir un développement économique équilibré de la région, à développer l'attractivité de son territoire et à prévenir les risques d'atteinte à l'équilibre économique de tout ou partie de la région. (…)
Un bilan quinquennal de mise en œuvre de ce schéma expérimental est adressé au préfet de région, afin qu'une synthèse de l'ensemble des expérimentations puisse être réalisée à l'intention du Parlement. »

Le CGCT prévoit que les communes, leurs groupements et les Départements puissent également allouer des aides ayant pour objet la création ou l'extension d'activités économiques mais dans le cadre d'une convention passée avec la Région. Si elles conventionnent par ailleurs avec l'État pour l'allocation d'aides (sous la forme de prestations de services, de subventions, de bonification d'intérêt, de prêts ou d'avance remboursables à un taux nul ou dans des conditions plus favorables que celle du taux moyen des obligations), la Région doit en être informée, étant par ailleurs en charge de l'élaboration d'un rapport annuel de aides publiques allouées à l'activité économique sur le territoire régional : « le conseil régional établit un rapport relatif aux aides et régimes d'aides mis en œuvre sur son territoire au cours de l'année civile, dans les conditions prévues au présent chapitre, par les collectivités territoriales et leurs groupements » (art. L.1511-1 du CGCT).
L'élaboration du SRDE doit prioritairement répondre « aux fins de coordination des actions de développement économique sur le territoire régional », cela pose donc la question de la façon dont les orientations du SRDE s'articulent avec les orientations économiques retenues à des échelons infra-régionaux : Entreprises Territoires et Développement[131] identifie un décalage entre une reconnaissance de principe du rôle des territoires (principalement les agglomérations et les Pays, parfois les parcs naturels régionaux comme en Champagne-Ardenne et plus rarement les communautés de communes) dans le développement économique affirmé dans un grand nombre de SRDE et la rareté de la mise en place de dispositifs opérationnels concrets pour traduire ce partenariat entre politiques régionales et politiques locales. Malgré cette reconnaissance de principes du rôle des territoires, ceux-ci sont assez rarement identifiés et individualisés dans la stratégie régionale. Les diagnostics territoriaux conduits en amont de la formulation des orientations stratégiques sont rarement spatialisés : ainsi peu de Régions décrivent le rôle des principales agglomérations ou métropoles régionales qui constituent leurs moteurs économiques. La Région Provence Alpes Côte d'Azur applique toutefois une grille spatiale à la quasi-totalité du diagnostic qui met en lumière des disparités régionales et l'influence des pôles urbains. Dans la partie relative aux orientations stratégiques, on retrouve la référence à des partenariats avec les territoires, prioritairement sur les thématiques suivantes :

[131] ETD : Association dont les membres sont les collectivités et leurs groupements dont l'objet est de produire de la réflexion sur les problématiques de développement territorial.

- l'offre foncière et immobilière, qui aboutit également à une association des territoires aux actions régionales de promotion économique et de prospection d'investisseurs, conduite la plupart du temps en appui sur les agences régionales de développement ;
- le développement de l'économie de services ;
- l'animation du tissu économique.

Toutefois, les territoires sont rarement associés à l'élaboration de la stratégie régionale et les SRDE ne s'assortissent pas d'un espace d'échanges qui permettrait de confronter les orientations régionales et locales, aussi apparaissent-ils plus comme des opérateurs des politiques régionales que comme de réels partenaires[132].

Entre ces deux échelles territoriales se trouvent les Départements. Deux études menées en 2005 puis en 2007 par l'Assemblée des Départements de France (ADF)[133] permettent de qualifier l'intervention économique des Conseils généraux. Ils interviennent sur quasiment tous les champs du développement économique : aides à la création reprise et transmission d'entreprises, aides au développement, grands projets structurants, les politiques de pôles et de filières, le soutien aux entreprises innovantes et à forte croissance, mais plus rarement sur les plateformes industrielles. Pourtant l'étude de 2005 fait état de « particularités de l'échelon départemental dans la mise en œuvre des politiques économiques des collectivités locales » que l'on a du mal à identifier dans l'étude de 2007, mais qui sembleraient reposer sur une assise territoriale des Départements qui favorise une grande proximité avec la population et les acteurs de l'économie. Cet argument peut également être avancé pour les territoires de projets comme les agglomérations et les Pays qui présentent, en plus l'avantage d'être des territoire choisis, qui se fédèrent autour d'un projet et qui sont la plupart du temps plus proches de certaines réalités vécues des territoires comme les bassins d'emplois. Globalement, on constate une augmentation de l'engagement financier des Départements en matière de développement économique : les dépenses relevant de « l'action économique » (fonction 9 dans la structure de la comptabilité publique) s'élèvent à 1,715 milliards d'euros en 2006 alors qu'elles étaient de 1,690 milliards d'euros en 2004. A cela s'ajoute des dépenses relevant des fonctions comptables 7 (« Aménagement du territoire ») et 6 (« réseaux et infrastructures ») qui contribuent aux politiques de développement économique. 55 des 56 Départements qui ont répondu à l'enquête disposent d'un service dédié à l'action économique. L'étude constate une légère progression du nombre d'agents dédiés à ces missions et met en lumière un partenariat étroit et fréquent des Conseils généraux avec une agence départementale de développement économique. Au contraire, peu de Départements sont impliqués dans la gouvernance des agences régionales de développement économique. Les dépenses départementales en faveur du développement économique sont prioritairement destinées aux associations de développement local (21 % des flux), aux autres institutions telles que les plateformes d'initiative locale, les syndicats mixtes ou le SEM (32 % des flux), aux autres collectivités (19 % des flux). La plupart de ces dépenses servent à financer des politiques d'aménagement de zones. Enfin 5 % des flux seulement sont destinés aux organismes consulaires. Cette répartition des dépenses a évolué depuis 2004 : 55,1 % des flux étaient destinés aux collectivités et servaient à financer des

[132] Ces conclusions sont principalement issues de la note d'ETD, « Les territoires dans les stratégies de développement économique des Régions », janvier 2008, source : http://www.projetdeterritoire.com/index.php/Nos-publications/Notes-d-Etd/Les-territoires-dans-les-strategies-de-developpement-economique-des-Regions, téléchargée le 23 mars 2009.

[133] ADF, L'intervention économique des Départements », septembre 2007, source : http://ddata.over-blog.com/xxxyyy/0/08/51/94/etudeecoadf.pdf, téléchargée le 24.04.09 : l'étude porte sur un échantillon de 56 Départements qui ont répondu à l'enquête lancée par l'ADF, représentant 35,1 millions d'habitants, soit 58,3 % de la population française.

réaménagements de zones d'activités, on constate donc un désengagement sensibles des Départements en la matière. Une mise à jour de l'analyse après 2008 aurait permis de voir si la crise économique avait fait évoluer cette donne. 22,9 % des flux étaient destinés aux associations de développement local et 12,5 % aux organismes consulaires, là encore on constate un désengagement départemental au profit d'autres structures intermédiaires. Malgré un panorama assez large et faiblement différenciateur de l'action économique départementale, le croisement de l'analyse d'ETD et de l'ADF semblent mettre en lumière quelques spécificités :

- un engagement renforcé des Départements dans le soutien à l'innovation : il s'agit de la thématique la plus largement revendiquée et obtenue par les Départements dans le cadre des conventions qu'ils ont signé avec la Région ;
- un engagement renforcé dans les logiques de territoires : les deux analyses se rejoignent en identifiant le développement de contrats de territoires signés par les Conseil généraux ;
- un rôle qui reste important en matière d'aménagement du territoire : malgré la réduction des flux financiers à destination des collectivités locales, EPCI et communes restent des bénéficiaires privilégiés des Départements pour la conduite de politiques de réserves foncières (dépenses en la matière multipliées par deux entre 2005 et 2007) et d'aménagement / requalification de zones d'activités économique. Les Conseils généraux se positionnement prioritairement sur les zones à vocation industrielle, puis artisanale et plus rarement sur les zones à vocation commerciale.

Bien qu'assez implicitement, l'étude de l'ADF identifie deux points faibles de l'action départementale :

- un défaut cruel de prospective (rareté des outils de veille économique) et une grande hétérogénéité dans l'évaluation des politiques de développement économique qui prive le Département d'une vision stratégique de long terme ;
- un manque de lien entre l'action sociale et l'action de développement économique départementale. L'action sociale constitue pourtant le principal facteur de légitimité d'intervention d'un Département dans le champ du développement économique.

Il se dégage donc des analyses menées sur trois niveaux de collectivités les profils suivants en matière d'intervention économique :

- des EPCI engagés prioritairement sur l'aménagement de foncier et d'immobilier d'entreprises et l'animation économique ;
- des agglomérations, Pays et ponctuellement des Parc naturels régionaux, qui se sont vus confier des missions renforcées en matière de développement économique, via des outils de contractualisation, surtout dans le domaine de l'économie résidentielle et du tourisme. Leur position (et particulièrement celle des Pays) a été fortement fragilisée par la réforme territoriale. On notera que la Région PACA tente de renforcer le positionnement des Parcs naturels régionaux sur de nouvelles thématiques comme l'habitat et le développement économique ;
- des Régions dont la mission est d'assurer une coordination de l'action économique au niveau régional notamment grâce aux SRDE, mais qui peinent à territorialiser leur action faute de véritable articulation entre les enjeux locaux et régionaux, et ce malgré le développement de la contractualisation avec les territoires de projets ;
- des Départements qui sont essentiellement des financeurs d'initiatives plus locales mais qui s'éparpillent sur un nombre très diversifiés d'intervention.

Les autres domaines d'intervention économique sont assez largement partagés entre tous les échelons (soutien à l'innovation, soutien aux filières et politiques de pôles, aides à la création, développement et reprise d'entreprises…).

- L'intérêt fiscal :

L'attrait des élus pour l'implantation d'entreprises sur leur territoire provenait également du fait que celles-ci représentaient une ressource fiscale intéressante, via la perception de la taxe professionnelle, comme en témoigne une analyse sur la fiscalité des collectivités des ScoT de l'Artois et de l'arrondissement de Béthune avant la mise en application de la réforme fiscale, c'est-à-dire sur les années 2008 et 2009 : il en ressort que près de la moitié des revenus des collectivités provient du produit de la taxe professionnelle et que ce produit est en augmentation de 4 % entre 2008 et 2009[134]. Dans le cas où la Taxe Professionnelle Unique a été instaurée, au bénéfice des intercommunalités, les communes avaient négocié une compensation au moins partielle par la Dotation de Solidarité Communautaire (DSC). La loi de finances de 2010[135] a supprimé la taxe professionnelle et l'a remplacée par la Contribution Économique Territoriale (CET). Cette réforme avait pour premier objectif d'opérer un allègement fiscal significatif sur les entreprises industrielles les plus exposées au risque de délocalisations. La CET est elle-même subdivisée en deux impôts locaux régis par des règles différentes : il s'agit de la Cotisation sur la Valeur Ajoutée des Entreprises (CVAE) et de la Cotisation Foncière des Entreprises (CFE). La première est répartie entre le bloc communal (constitué de l'EPCI et de ses Communes membres) à hauteur de 26,5% du produit, le Département à hauteur de 48,5 % du produit et la Région à hauteur de 25 % du produit. Le taux est national et s'applique sur une assiette territorialisée. Les collectivités n'ont pas de pouvoir sur cette part de la CET. La CFE est entièrement versée au bloc communal, elle est basée sur les valeurs locatives. Chaque impôt local se caractérise par :

- un ou plusieurs bénéficiaires,
- une base d'imposition,
- un taux,
- une marge d'abattement / d'exonération pour certains impôts.

Selon que les collectivités ont la possibilité de faire varier le taux ou la marge d'abattement, elles disposent d'un impôt plus ou moins dynamique qui pourra constituer un levier plus ou moins important dans sa stratégie fiscale. Ainsi, la CVAE est un impôt moins dynamique pour les collectivités que la part de la CFE. Pourtant la CVAE comporte l'imposition sur les Équipements et Bien Mobiliers (EBM) qui représentaient la plus grosse partie des bases imposées de la TP. Les collectivités ne disposent par ailleurs pas encore d'une bonne visibilité sur leur perception de cette partie de l'impôt, ce qui réduit, au moins provisoirement, son rôle dans la stratégie fiscale locale.

La réforme de la fiscalité a également transféré la part de la taxe d'habitation perçue par les Départements au bloc communal. Celle-ci constitue donc une nouvelle ressource fiscale pour les

[134] AULAB, L'observatoire du développement économique, *La fiscalité des collectivités en 2009*, n°7, février 2012 (source : http://www.aulab.fr/ressources/publications/fichiers_telechargement/lettres_observatoires/dev_eco/publi_obs_eco7_fiscalite.pdf, téléchargée le 23 mars 2012).

[135] L'essentiel du propos présentant les effets de la réforme sur la taxe professionnelle sur le ressources des collectivités locales proviennent d'une synthèse du cahier détaché n°2 – 28/2134 – 9 juillet 2012 de *La Gazette des Communes*, intitulé « Conséquences pratiques de la réforme de la TP », étude menée par l'Association Finances, Gestion, Évaluation des collectivités territoriales (Afigese), réalisée à la demande de l'Association des Maires de France (AMF).

Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI). Ce changement a instauré une mixité du panier fiscal du bloc communal qui peut faire varier sa stratégie fiscale à la fois sur les entreprises et sur les ménages. **Ces deux évolutions majeures ont pour principale conséquence de ré-orienter prioritairement les stratégies publiques locales vers la production de logements plutôt que vers l'accueil d'activités économiques.** On notera d'ailleurs que dans le cas d'une zone d'activités économiques d'intérêt départemental se trouvant sur le territoire de plusieurs EPCI, le Département peut étendre le versement de la dotation de solidarité communautaire aux EPCI à fiscalité propre constituant un ensemble sans discontinuité territoriale et limitrophe de son territoire, la DSC est donc répartie entre les EPCI concernés. Le schéma ci-dessous (*Fig. II.19*) représente, en synthèse les principales évolutions instaurées par la loi de finances 2010.

Avant la réforme de 2010		**Après la réforme de 2010**
Taxe Professionnelle / Taxe Professionnelle Unique (TPU)	→	Contribution Économique Territoriale : - CFE - CVAE
Taxe d'habitation	→	Taxe d'habitation : part départementale perçue par le bloc communal
Taxe sur le foncier bâti	→	Taxe sur le foncier bâti : les EPCI qui étaient dotés d'une TPU peuvent voter un taux sur cet impôt
Taxe sur le foncier non bâti	→	Taxe sur le foncier non bâti
Taxes nouvellement transférées / créées par l'État aux niveaux locaux	→	Taxe sur les surfaces Commerciales (TasCom) Imposition Forfaitaire sur les Entreprises de Réseau (IFER)

Fig.II.19 : Principales évolutions de la réforme fiscale de 2010.

Ces évolutions fiscales peuvent faire évoluer plus globalement les stratégies des collectivités territoriales et de leur groupement dans la mesure où des liens sont établis :

- <u>entre ces ressources fiscales</u> : le taux de CFE, par exemple, ne peut augmenter dans une proportion supérieure au taux moyen de taxe d'habitation des Communes membres de l'EPCI.
- <u>entre la stratégie fiscale et la stratégie de territoire</u> : le pacte financier et fiscal est un outil, aujourd'hui faiblement mobilisé par les intercommunalités, mais qui « sera la traduction du projet de territoire porté par les Communauté de communes […] Le volet fiscal doit organiser la coordination des stratégies fiscales des communes et du groupement en lien avec la prospective financière de l'EPCI qui est la déclinaison opérationnelle du projet de territoire »[136].
- <u>entre les organisations publiques par la mise en place d'outils de péréquation horizontale et verticale</u> :
    - la péréquation horizontale s'exerce principalement par la création du Fonds National de Péréquation des Recettes Fiscales Intercommunales et Communales (FPIC) qui

[136] *La Gazette des Communes*, cahier détaché n°2 – 28/2134, ibid. p.7.

s'applique entre les EPCI. Celui-ci revêt également une composante verticale puisque son prélèvement et sa redistribution doivent également être définis entre les EPCI et leurs Communes membres ;

- la péréquation verticale : celle-ci s'opère à deux niveaux, d'abord entre l'État et les collectivités par le versement de la Dotation Globale de Fonctionnement (DGF) et de façon provisoire par la Dotation de Compensation de la Réforme de la Taxe Professionnelle (DCRTP) et le Fonds National de Garantie Individuelle de Ressources (FNGIR). Elle est ensuite particulièrement sensible entre les EPCI et leurs communes membres dont l'enjeu principal est la distribution de la Dotation de Solidarité Communautaire. Celle-ci, comme le montre le schéma suivant (*Fig.II.20*) peut comporter un volet relatif à l'implantation de nouvelles entreprises sur le territoire soit en compensation de la perte de ressource communale due au transfert de la TP à l'échelle intercommunale, soit en compensation de nuisances particulières (sonores / olfactives) induites par l'implantation d'une entreprise sur un territoire communal. L'affectation de la DSC peut aussi être plus indirectement liée à l'arrivée d'une nouvelle entreprise sur le territoire : elle peut être affectée en fonction de charges liées à la centralité de la commune (satisfaction d'un nombre accru de services ou alourdissement des coûts d'équipements).

L. CAURET, président de Lamballe Communauté, vice-président de l'AdCF chargé du développement économique, émet aussi l'hypothèse que cette nouvelle configuration fiscale, au lieu d'opérer un basculement de l'accueil d'entreprises vers l'accueil de ménages (politiques de logement), va au contraire accroître la concurrence entre les territoires qui se disputeront l'accueil des entreprises présentant la plus forte valeur ajoutée (part CVAE) : « le nouveau dispositif fiscal se traduira par un renforcement accru de la concurrence entre territoires pour capter les activités à plus forte valeur ajoutée »[137].

[137] AdcF, ibid. p.9.

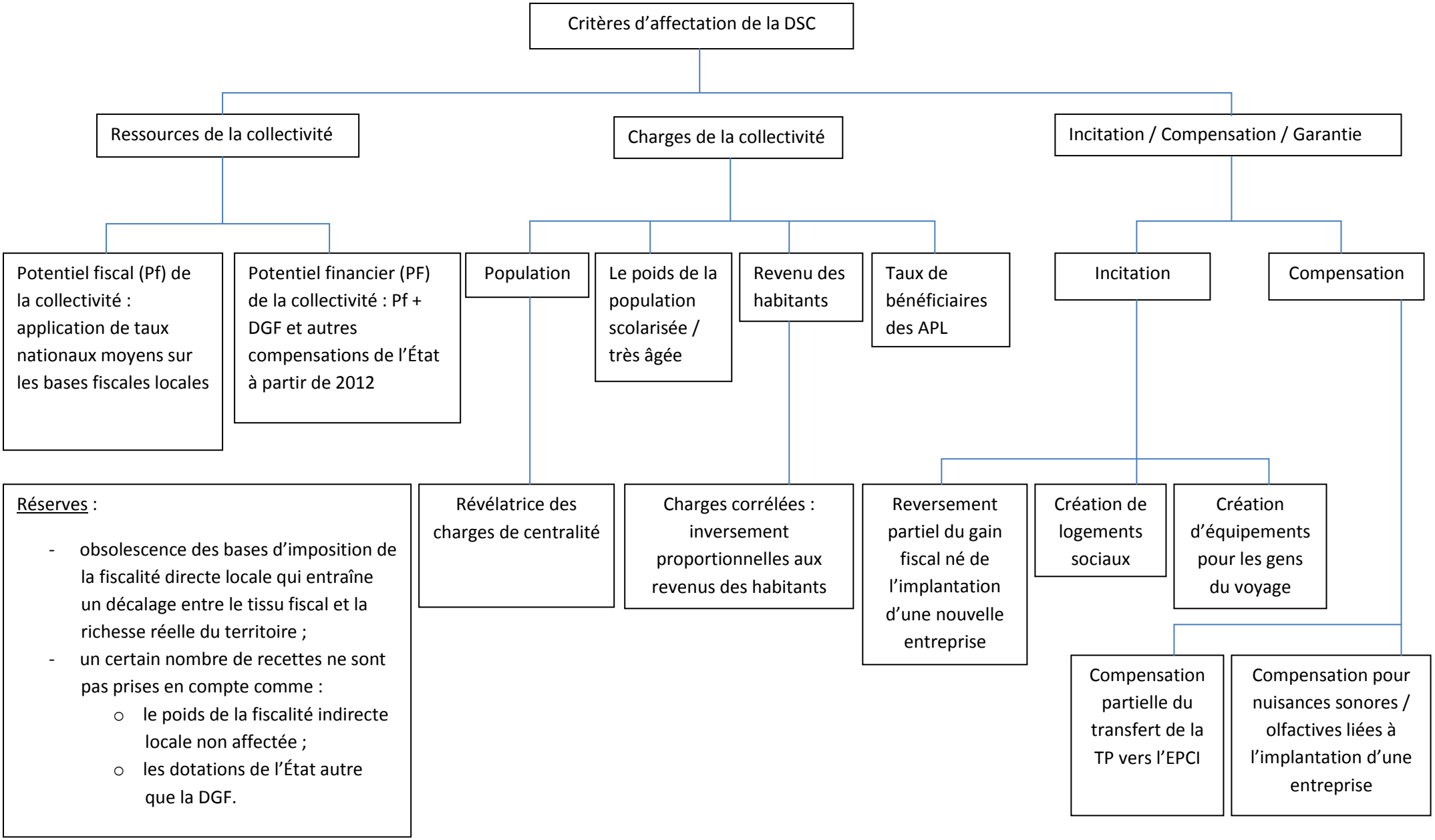


Fig.II.20 : Critères d'affectation de la DSC.

- L'intérêt politique :

Le maintien d'un certain engagement de l'action publique dans les politiques de zones d'activités économique provient enfin du fort intérêt politique qu'elles représentent. Malgré l'idée que la richesse produite par une entreprise ne bénéficie pas nécessairement à son territoire d'implantation, celle-ci symbolise la volonté des élus locaux, vis-à-vis de leur électorat, d'intervenir contre le « chômage de masse » que P. SUBRA présente comme l'un des deux grands problèmes restés irrésolus depuis les années 80 par les pouvoirs publics[138] : il s'agit donc d'un champ politique incontournable pour les élus. Elle constitue également une opportunité de faire évoluer les profils de population présents sur le territoire, notamment lorsque celui-ci manifeste la volonté de développer les emplois métropolitains supérieurs. Aujourd'hui la compétence de développement économique est détenue par les intercommunalités, dont les Présidents ne sont pas encore élus au suffrage universel direct, le seul levier qui reste donc aux mains des Maires relève bien souvent de sa compétence en urbanisme, qui régule l'occupation des sols, outil qui lui permet notamment la création de zones d'activités économiques.

Cette argumentation en trois temps a tenté d'expliquer pourquoi l'aménagement de zones d'activités économiques continuait de susciter l'intérêt de l'action publique territoriale, mais elle a également mis en lumière des indices qui traduisaient une évolution dans la façon d'appréhender cet enjeu :

- la réduction de la part des dépenses départementales en faveur de l'aménagement de zones d'activités économique ;
- l'intégration de la politique d'aménagement des zones d'activités économiques dans une approche plus globale de l'offre d'accueil pour les entreprises et le regain d'intérêt pour un développement plus endogène des territoires, promus par les intercommunalités ;
- le basculement possible de l'intérêt des élus locaux vers l'accueil des ménages au détriment des entreprises compte tenu de la nouvelle configuration fiscale ;
- la faiblesse de la thématique de l'offre d'accueil aux entreprises dans les politiques contractuelles régionales et territoriales.

Tant dans un souci de rationalisation de la consommation foncière que financière, que dans un souci d'une plus grande pertinence économique des projets, des outils de mise en cohérence se sont développés entre les échelons territoriaux qui contribuent à une rationalisation des politiques publiques en matière de zones d'activités économiques.

1.2.2 La mise en œuvre d'outils de rationalisation de l'action publique territoriale : cohérence et contractualisation

Deux outils sont principalement présentés ci-dessous, le Schéma de Cohérence territoriale (SCoT) et les contractualisations.

- La cohérence spatiale recherchée par les SCoT : exemple du SCoT du Bassin de Vie d'Avignon

Nous allons essayer de montrer, grâce à l'exemple du SCoT du bassin de Vie d'Avignon, que le schéma de cohérence territoriale a, comme l'indique son nom, une capacité de mise en lien et de mise en cohérence d'enjeux liés à l'offre de foncier à vocation économique.

[138] SUBRA P, *Géopolitique de l'aménagement du territoire*, Ed. Armand COLIN, coll. Perspectives géopolitiques, 2008, p.5.

- Stratégie économique et parcours résidentiel des entreprises

Les travaux portant sur le diagnostic du SCoT font ressortir, en matière d'implantation des entreprises l'état des lieux suivants : le besoin est criant en matière d'immobilier d'entreprises. En matière d'offre foncière, le bassin de vie d'Avignon est surtout en difficulté pour accueillir de grandes entreprises et développer une offre au secteur de la logistique (pas de tènement suffisamment grand à proposer). Les acteurs participant au groupe de travail relatif au développement économique territorial[139] pointent plus particulièrement les difficultés à répondre aux besoins des entreprises déjà présentes sur le territoire qui souhaiteraient s'étendre ou en sortie de pépinières : les partenaires partagent l'idée qu'il manque une approche en matière de parcours résidentiel des entreprises à l'échelle du territoire. Ce constat va de pair avec l'idée que l'absence de stratégie économique partagée à l'échelle du bassin de vie prive le territoire d'une certaine performance économique.

- La régulation de la concurrence entre les vocations foncières

Dans le cas d'extension, si le territoire ne propose aucune offre foncière adaptée, l'entreprise quitte le territoire ou thésaurise sur le foncier (contribuant ainsi à une pression foncière renforcée). Sur le territoire les capacités d'extension des entreprises sont surtout liées à un « re-cohabitation » progressive entre activités économiques et habitat, due au développement des zones d'habitat qui en plus de créer des contraintes foncières, créé des problèmes de voisinage. La ZAE présente de ce point de vue un gage de sécurité pour l'entreprise. Cette situation reflète plus globalement une situation de concurrence entre les vocations foncières d'habitat et de développement économique, souvent tranchée en faveur de l'habitat nous dit le diagnostic du SCoT. La concurrence foncière s'exprime plus globalement entre des vocations foncières permettant le développement (habitat et développement économique principalement) et une vocation foncière favorisant la préservation (foncier naturel). Entre les deux, le foncier à vocation agricole est concerné par un enjeu de préservation mais qui n'est possible que par l'existence préalable d'un projet de développement. Cette concurrence est d'autant plus forte sur le Bassin de vie d'Avignon que « l'imbrication forte des zones agricoles et urbaines est depuis toujours l'une des composantes majeures de l'identité paysagère du Bassin de Vie d'Avignon »[140].

- La régulation de la concurrence territoriale

Le diagnostic et le Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) mettent par ailleurs en lumière l'enjeu de régulation des concurrences entre les territoires voisins du SCoT et ceux lui appartenant d'une part et entre les territoires appartenant au SCoT d'autre part. Le PADD exprime

[139] Groupe de travail technique « développement économique territorial », 26.10.05. Participants : J-M Chazaux (directeur d'Agroparc), Jean-Michel Colin (DDE 30), Claire Cornu (chambre de métiers et de l'artisanat de Vaucluse service économique), Philippe De Dapper (DG CC Sorgues du Comtat), Xavier Derrien (Grand Avignon, chargé de mission PDU), Catherine Desbordes (responsable développement économique, Sorgues du Comtat), Nicolas Donadille (CCI de Vaucluse, chargé de mission aménagement du territoire), Fanny Galiana (Agence d'urbanisme, assistante d'étude SCOT), Cathy Fermanian (Vaucluse Développement, directrice du développement), Cécile Gleyzon (directrice du syndicat mixte du bassin de vie d'Avignon), Laurence Haegel (chargée du projet de territoire à l'agence d'urbanisme), Rémi Jullien (DGS Rémi Jullien), Malika Guin (direction de la politique urbaine, Mairie d'Avignon), Bernard Michel (CCI Nîmes), Dominique Musslin (directeur de l'agence d'urbanisme de l'aire avignonnaise), Janine Rambour (chargée d'études et de suivi du SCoT à la DDE 84), Dominique Vidal (directrice du développement économique et transports au Grand Avignon), Florian Villesèche (CCI Nîmes).

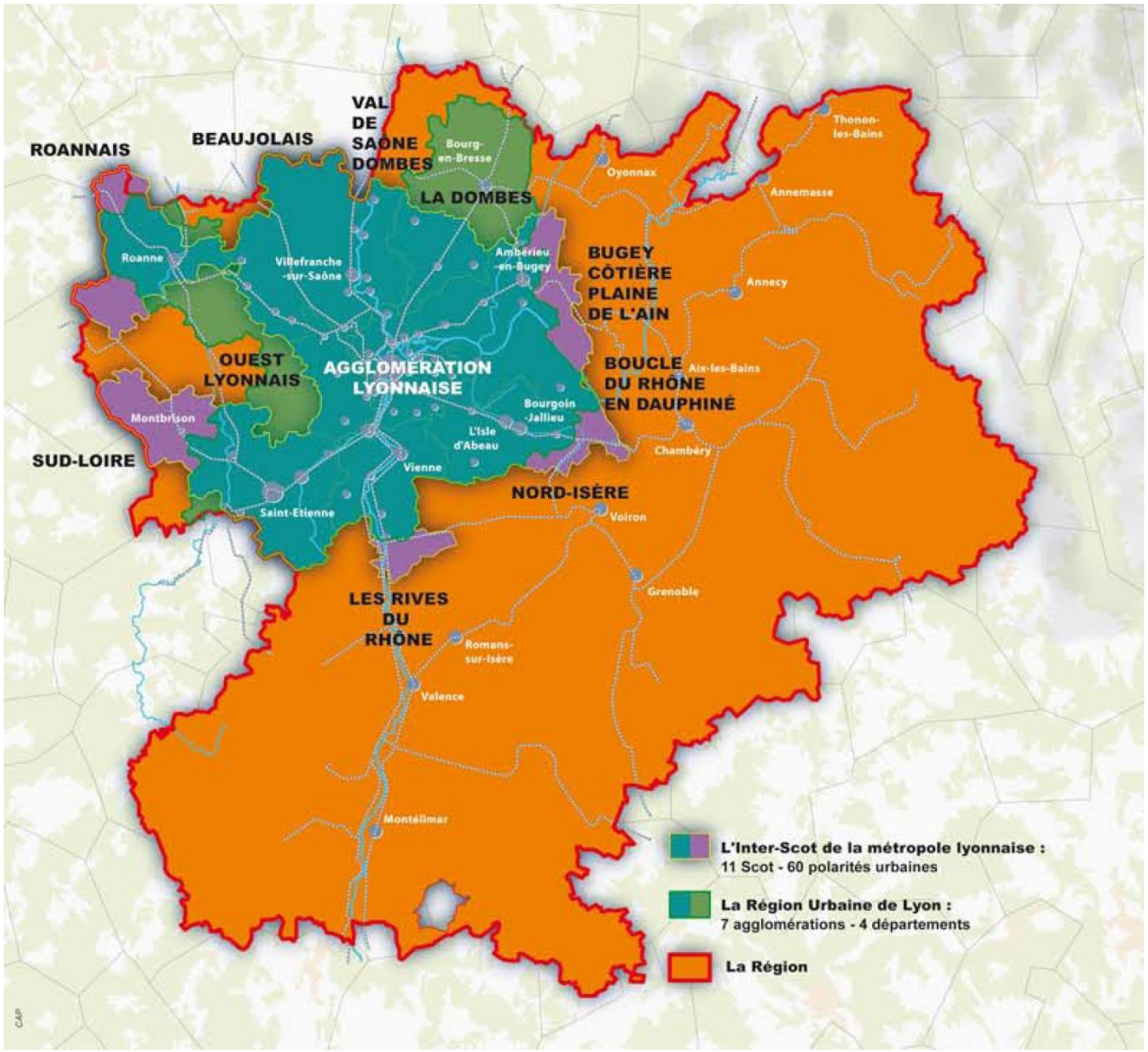
[140] AURAV, Diagnostic du SCoT du BVA, p.28.

dans son défi 1 la volonté de « Tirer parti du positionnement stratégique du Grand Bassin de Vie d'Avignon **dans le contexte régional** ». Cela induit la prise en compte, dans le projet local, des projets jugés d'intérêt régional, tant du côté de Languedoc-Roussillon que du côté de Provence alpes Côte d'Azur, compte tenu de la localisation du bassin de vie d'Avignon à cheval sur ces deux territoires. Parmi les quatorze parcs régionaux d'activités économiques identifiés par la région Languedoc-Roussillon, le PADD attire plus particulièrement l'attention sur la prise en compte des projets de parcs d'activités Antoine Laurent Lavoisier (Laudun / L'Adroise) et Marcel Boiteux sur Codolet / Chusclan, à proximité du site CEA de Marcoule. Au-delà d'une complémentarité, le PADD propose une hiérarchisation des sites logistiques à l'échelle régionale : « plusieurs réflexions sur l'organisation de la filière logistique dans la vallée du Rhône ont déjà été menées. Toutes proposent une **structuration et une hiérarchisation** des hubs logistiques d'intérêt européen, interrégional, régional ou local »[141]. En la matière le PADD identifie plus particulièrement trois sites sur ou à proximité du bassin de vie d'Avignon dont il précise les vocations :

- le port de Laudun / l'Ardoise en capacité de répondre aux besoins de la grande logistique régionale ;
- le chantier rail / route de Champfleury (2e de France), qui mis en lien avec l'interface portuaire de Courtine (au sud d'Avignon) serait en capacité de développer une vocation de logistique urbaine ;
- enfin le port du Pontet se voit affirmer dans sa vocation locale.

En cohérence avec cette approche régionale, le PADD souhaite enfin explicitement « articuler les différents projets de zones d'activités limitrophes dans une logique de complémentarité »[142]. Cette orientation concerne plus précisément le développement du port trimodal de Laudun en lien avec l'aménagement de la zone d'activités Lavoisier dont les vocations principales seront l'industrie et la grande logistique, l'aménagement de la zone R. GARCIN initié sur les communes de Villeneuve les Avignon et Rochefort du Gard qui pourrait s'étendre à terme sur la commune de Pujaut. Pour aborder cette problématique l'agglomération lyonnaise a formalisé, dans le cadre d'une démarche Inter-ScoT entre 11 SCoT (périmètre présenté en *Fig.II.21*), un chapitre commun portant notamment sur la « complémentarité » des pôles économiques. Les objectifs partagés entre les onze SCoT reposent sur la reconnaissance d'une armature urbaine structurée sur deux centres métropolitains (Lyon et Saint-Étienne) et des pôles satellites. La position centrale de l'agglomération lyonnaise est notamment affirmée en matière de transports (« rôle moteur de l'étoile ferroviaire lyonnaise »). Dans le champ économique, c'est la multipolarité et la recherche de complémentarité entre Techno Parc, Techlid, Salaise-Sablons, Saint-Étienne nord-est… qui est surtout mise en avant. On notera enfin que le rôle central de l'aéroport de Saint-Exupéry comme pôle économique majeur et vecteur principal d'ouverture sur le monde est reconnu par l'ensemble des partenaires de l'Inter ScoT.

[141] PADD du SCoT du bassin de vie d'Avignon, p.12.
[142] Ibid, p.22.



Source : Carte réalisée par l'Agence d'Urbanisme et de Développement de l'Agglomération Lyonnaise, octobre 2009.

Fig.II.21 : Périmètre et localisation de l'inter-SCoT de la métropole lyonnaise en région Rhône-Alpes et par rapport à la Région Urbaine de Lyon (RUL).

La concurrence entre les territoires appartenant au SCoT du Bassin de Vie d'Avignon, est quant à elle exprimée très clairement dans le diagnostic sous le titre « des concurrences stériles entre les territoires ». « Qu'il s'agisse de l'accueil de nouveaux équipements ou de nouvelles entreprises, il existe une réelle concurrence entre les différentes collectivités, communes ou intercommunalités, qui en retirent une source de revenu indispensable pour leur développement et la création d'emplois. Cette concurrence est particulièrement importante concernant le développement de pôles d'activités tertiaires à haute valeur ajoutée et l'accueil de grandes enseignes commerciales. »[143]
Le PADD du SCoT se propose de répondre à cette situation en hiérarchisant la trame urbaine du SCoT, les orientations résultant ensuite de cette hiérarchie, celle-ci « constitue le socle de l'organisation de l'espace pour l'ensemble du projet de Scot »[144] :

[143] AURAV, Diagnostic du SCoT du BVA, p.24.
[144] AURAV, PADD du SCoT du bassin du BVA, p.25.

- le cœur urbain englobe la ville centre Avignon et les communes de Le Pontet, Sorgues, Morières, Villeneuve-les-Angles ;
- les villes relais : Entraigues-sur-Sorgue, Monteux, Courthézon, et Roquemaure ;
- les villes : Rochefort-du-Gard, Pernes-les-Fontaines, Jonquières, Bédarrides, Vedène ;
- les pôles villageois : Saze, Lirac, Saint-Laurent des Arbres, Caderousse, Chateauneuf-du-Pape, Montfaucon, Althen-les-Paluds, Velleron, Saint-Saturnin et Jonquerettes.

Cela se traduit plus précisément par des orientations dans les domaines de l'industrie agro-alimentaire (IAA) et la logistique. Dans le domaine de l'IAA, le SCoT identifie des besoins spécifiques à cette filière (services et équipements publics particuliers, localisation qui permette un accès facile, des surfaces foncières importantes) qui justifient la création d'un parc d'activités thématique. Dans le secteur de la logistique, la structuration de la filière dépasse les limites du bassin de vie d'Avignon, aussi le PADD se contente-t-il de rappeler les enjeux interrégionaux de cette stratégie, les principaux équipements dont est doté le territoire en la matière et le souhait « d'optimiser le foncier et offrir un rapport d'emplois à l'hectare intéressant ». En revanche, il confère un rôle plus actif aux communes du BVA en matière de logistique urbaine en préconisant :

- la mise en place d'une stratégie de développement pour la logistique urbaine, intégrant la logistique du dernier kilomètre ;
- la création de plateformes de logistiques urbaines autour des grandes agglomérations et la restriction de l'accès aux centres villes des poids lourds uniquement autorisés pour les utilitaires non polluants.

En ce qui concerne les emplois métropolitains supérieurs que le BVA souhaite attirer, leur localisation privilégiée sera le cœur urbain, n'excluant pas pour autant leur implantation dans des zones spécialisées comme sur les 12 hectares situés à proximité de l'aéroport, qui seront dédiés au développement du pôle aéronautique et spatial Pégase.

Les zones d'activités économiques sont ensuite traitées dans le PADD par les approches urbaines et de transports : constatant que 40 % des emplois du BVA se situent sur zones d'activités, le PADD souhaite a minima garder cette équilibre afin de préserver une majorité de l'activité économique dans des tissus mixtes. La volonté de mixité concerne d'ailleurs particulièrement le commerce qui s'est particulièrement développé en zones périphériques commerciales. « Dans cette logique, les élus s'engagent à encadrer davantage l'aménagement du foncier économique en définissant une hiérarchie et une typologie de ce foncier qui devra permettre de répondre à tous les besoins »[145]. Le PADD formule des préconisations complémentaires en matière de promotion et de marketing économique : « en complément de cette offre foncière, pour être concurrentiel, le territoire doit être en mesure de proposer « des produits » adaptés aux porteurs de projets », plaçant toutefois cette affirmation dans le domaine de la recommandation car elle ne relève pas des pouvoirs d'intervention du SCoT, qui doit se limiter à une action d'ordre spatial.

L'approche par les transports contribue enfin à la hiérarchisation des pôles économiques. Le PADD :

- rappelle d'abord les enjeux en matière de logistique déjà évoqués par ailleurs ;

[145] AURAV, PADD du SCoT du BVA, p.32.

- définit les pôles d'emplois qui devront plus particulièrement veillés à une desserte par les transports en commun (Avignon centre, Avignon nord, Avignon sud / Courtine et Beaulieu à Monteux) ;
- affirme la volonté « d'amélioration des dessertes économiques routières pour l'accessibilité et le développement du territoire »[146].

Le dernier outil que mobilise le PADD pour gérer les projets de zones d'activités économiques est leur régulation quantitative. Il identifie en effet les besoins de fonciers par secteur économique, aboutissant à un besoin total de 240,7 Ha d'ici 2020, en zones d'activité (hors projets en cours). Il affirme également le nécessaire passage par une réhabilitation des zones d'activités existantes, afin de préserver l'attractivité des zones existantes et limiter ainsi les besoins de création de nouveaux espaces économiques.

Le DOG traduit ces orientations en définissant quatre types de zones d'activités économiques :

- **les zones d'intérêt stratégique** : réservées aux entreprises de grandes tailles renforçant le rayonnement économique du bassin de vie d'Avignon ou nécessitant des équipements spécifiques. Ces zones ne peuvent pas accueillir de commerce à vocation alimentaire. Les implantations artisanales et tertiaires y seront limitées aux entreprises sous-traitantes ou complémentaires d'une grande entreprise de la zone. Elle devra être desservie par le très haut débit et faire l'objet d'une bonne desserte de préférence multimodale. Sont identifées parmi ces sites les ports de Le Pontet et Courtine, la zone de l'Aspre à Roquemaure, la Malautière à Sorgues, la zone Raphäel Garcin à Laudun, celle de Beaulieu à Monteux, la zone du Plan à Entraigues ;
- **les zones d'intérêt intercommunal** : les parcelles proposées devront y être de taille significative même si elles sont moins importantes que dans le cas des zones stratégiques. Ces zones seront dédiées à l'accueil de PME / PMI qui constituent l'essentiel du tissu économique du BVA. Sont plus particulièrement identifiées dans le DOG la zone de Tésan à Saint Laurent des Arbres, La Grange Blanche à Jonquières, la zone du Prato à Pernes-les-Fontaines, Saint-Anne à Entraigues, L'Oseraie à Avignon nord, La lorraine à Vedène, Gromelle à Saint-Saturnin, les Mouttes Basses à Morières-les-Avignon, ainsi qu'une zone en projet à Caumont ;
- **les zones d'intérêt local** : elles ne sont pas identifiées dans la cartographie du SCoT mais ne doivent pas dépasser une superficie de 5 hectares et doivent répondre aux besoins locaux ;
- **la zone d'activités dédiées à l'accueil de grandes entreprises** : cette zone sera unique sur le BVA, d'une superficie approximative de 50 hectares, elle devra permettre au territoire de répondre à une demande exceptionnelle de grand tènement.

Il résulte de cette hiérarchisation, un besoin foncier global de 361 hectares (dont on doit déduire 25 % qui deviendront aux espaces publics) à l'échelle du BVA à l'échéance 2020. Ce besoin englobe, cette fois, les projets en cours. Le DOG du SCoT prévoit par ailleurs 141 hectares de réserves foncières auxquels viennent s'ajouter les 50 hectares réservés à l'accueil de grandes entreprises. Il définit des règles d'ouverture à l'urbanisation pour :

[146] AURAV, PADD du SCoT du BVA, p.38.

- **les réserves foncières** : celles-ci ne pourront être ouvertes à l'urbanisation sur la durée du SCoT qu'en substitution d'une superficie approuvée par ailleurs par le DOG ou si les superficies prévues par le SCoT s'avéraient globalement insuffisantes ;
- **la zone dédiée à l'accueil de grandes entreprises** : elle ne devra pas être dédiée à l'activité commerciale, devra représenter une réelle plus-value en termes de création d'emplois, nécessiter un besoin foncier d'au moins 25 hectares d'un seul tenant et prendre en compte les flux engendrés par la nouvelle installation.

- La mise en cohérence de trois usages spatiaux : l'habitat, l'emploi et les transports

A l'instar de P. ESTEBE ou des travaux de prospective de la DATAR *Territoires 2040*, on observe une dissociation de plus en plus grande des zones d'emplois et des zones d'habitat, induisant des déplacements accrus entre ces deux fonctions. Le diagnostic du SCoT du Bassin de Vie d'Avignon met particulièrement en avant cet enjeu :

- d'allongement des distances entre pôles d'emplois et zones d'habitat ;
- de forte dépendance des ménages à l'automobile ;
- de la dégradation corrélée à ces deux facteurs du paysage et de la qualité de vie des habitants (nuisances sonores liées au trafic et incidence sur la qualité de l'air notamment).

La localisation des zones d'activités, bien qu'elles ne représentent pas la majeur partie de l'emploi d'un territoire, impacte cet enjeu. Celui-ci a par ailleurs été particulièrement mis en lumière sur le territoire dans le Sud Luberon : 51 % des emplois proposés dans le Sud Luberon le sont sur la ville de Pertuis, et au-delà de ce pôle d'emplois, une grande partie de la population se déplace quotidiennement sur l'agglomération d'Aix-en-Provence. Les élus locaux ont donc exprimé, dans la stratégie de territoire du Sud Luberon, la volonté de rapprocher les pôles d'emplois des habitants, notamment par la création de ZAE dans le Sud Luberon (à Cadenet et Villelaure par exemple).

Comme l'indique son nom, un SCoT vise la mise en cohérence de l'action publique sur les territoires : il touche plus précisément les politiques publiques ayant une composante ou une traduction spatiale. Parmi elles, le rôle du foncier à vocation économique qui fait l'objet :

- d'une rationalisation (économique et de consommation foncière) de la création de nouvelles zones d'activités économiques,
- d'une hiérarchisation des projets par la mise en place d'une typologie de ZAE,
- d'une spécialisation de la vocation des zones d'activités économiques.

Le second outil de rationalisation des politiques publiques à être évoqué ici est celui du contrat.

- La contractualisation contribue à la rationalisation de l'action publique en matière de développement économique mais pas à une meilleure lisibilité de celle-ci pour les porteurs de projet et les entreprises

Dans son ouvrage intitulé *Aménager les territoires : de la loi au contrat*, C. GUY présente les principales évolutions des politiques publiques en matière d'aménagement du territoire en France depuis l'ancien Régime jusqu'à nos jours. L'aménagement du territoire a d'abord connu un phénomène de centralisation qui a accompagné la construction d'un état national pour connaître ensuite la décentralisation des politiques d'aménagement du territoire devenu plutôt

développement territorial. L'auteure démontre que le développement de la contractualisation a accompagné la régionalisation de l'aménagement du territoire. Cette régionalisation se traduit par un renforcement du rôle des Préfets de Régions d'une part et des Conseils régionaux dans l'aménagement du territoire d'autre part. Le rôle des Préfets de région évolue particulièrement avec deux décrets successifs en 2003 et 2004. Ceux-ci simplifient l'organisation administrative en région par la constitution d'un corps d'état resserrée autour du Préfet de Région, renforcent l'échelon régional dans son rôle d'animation et de coordination de la politique d'Etat. Le Préfet de Région négocie les documents contractuels, il anime et coordonne les politiques contractuelles et partenariales, assure le suivi budgétaire et prend en charge le suivi des fonds européens. En 1975, le Fonds Européen de Développement Économique Régional (FEDER) a été créé : il sert à soutenir le développement des régions en retard par rapport à la moyenne européenne, les régions en reconversion économique et sociale, ainsi que la modernisation des politiques d'emploi, de formation et d'éducation. Ce fonds traduit un phénomène de régionalisation à l'échelle européenne. La loi du 29 juillet 1982 met à la fois en place une planification, pilotée par l'État à l'échelle régionale et créé les Contrats de Plan État – Régions (CPER). Les CPER suscitent d'abord la méfiance des pouvoirs locaux car ils permettent à l'État de faire financer ce qui relève de ses compétences par les collectivités territoriales, il constitue pourtant le premier pas d'une contractualisation qui permet la confrontation d'enjeux nationaux traduits au niveau régional avec une stratégie définie par la Région. La génération contractuelle actuellement en cours, 2007-2013, marque une évolution notable en transformant les Contrats de Plan en Contrats de Projets, marquant ainsi le passage d'une dimension planificatrice à une dimension plus stratégique de projets. Les années 1990 et 2000 sont le témoin d'un renforcement d'organisations à l'échelle infra-régionale : les lois de 1992 (ATR), 1995 (Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement du Territoire –LOADT-) et de 1999 (Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable des Territoires – LOADDT -) renforcent en effet l'intercommunalité et les territoires de projet. La LOADT fait émerger la notion de contrats de territoires autour des Pays et des agglomérations. La loi Solidarité et renouvellement Urbain renforce la notion de projets dans la planification spatiale des communes et intercommunalités par la transformation des Plan d'Occupation des Sols (POS) en Plans Locaux d'Urbanisme (PLU) et des Schémas Directeurs d'Aménagement et d'Urbanisme (SDAU) en Schémas de Cohérence Territoriale (SCoT). Ce rapide récapitulatif historique met en exergue l'émergence de dynamiques contractuelles à l'échelle régionale (CPER) et infra-régionale (contrats de territoire). Ces outils se systématisent et on les retrouve dans les territoires d'étude sous de nombreuses formes. Nous allons essayer de montrer à travers quelques exemples dans quelle mesure les contrats contribuent à une rationalisation de l'action publique territoriale en matière de développement économique.

La contractualisation présente l'avantage d'un outil souple capable de s'adapter à des contextes locaux spécifiques, qui permet de s'entendre sur les rôles respectifs de chaque co-contractant. En cela la contractualisation est un outil de rationalisation de l'action publique territoriale. Toutefois la multiplication des outils contractuels a tendance à rendre encore moins lisible l'enchevêtrement des interventions pour les acteurs qui n'en sont pas signataires et notamment dans le cas qui nous concerne, pour les porteurs de projets et les entreprises.

- Le contrat comme outil de rationalisation : les exemples de la convention 2012-2014 du Parc naturel régional du Luberon et des Contrats de Développement Durable de Rhône Alpes (CDDRA)

Le contrat établi sur le territoire du Parc naturel régional du Luberon pour la période 2012-2014 est très intéressant car il marque un net progrès avec sa génération précédente : Jusqu'en 2011, le Parc naturel régional du Luberon devait gérer sa relation avec ses principaux financeurs, l'État, la Région, et les deux Départements (des Alpes de Haute-Provence et du Vaucluse) de manière bilatérale. Cela induisait une complexité de gestion pour le Parc qui devait notamment suivre la mise en œuvre de deux conventions bilatérales distinctes avec la Région et le Conseil général de Vaucluse. Cela ne facilitait pas d'autre part, la lisibilité des demandes de financements adressées aux différentes collectivités qui ne disposaient pas toute des mêmes plans de financement. La plupart du temps, ces incohérences ne pouvaient être mises au jour que si les opérations en question étaient soumises à la programmation du CPER et faisaient donc l'objet d'un échange entre les financeurs potentiels dans le cadre des comités techniques et comités de programmation. La co-signature d'une convention commune par l'ensemble des partenaires résout cette difficulté de gestion et présente l'avantage de créer un espace d'échanges (comités techniques et comités de pilotage) commun pour l'ensemble des partenaires améliorant la visibilité des co-financements apportés par chacun sur les projets. On notera toutefois d'une part que l'action économique n'est pas centrale dans ce contrat et que celui-ci a, d'autre part, la tâche difficile d'harmoniser des positionnements assez dissemblables notamment sur le rôle que doivent jouer les parcs naturels régionaux sur les territoires. Le contrat est le reflet logique de la charte « Objectif 2020 » du Parc naturel régional du Luberon qui constitue le projet, révisé en 2008, du territoire. Celle-ci n'accorde qu'une place assez réduite à l'économie et particulièrement à l'économie productive : elle est plutôt centrée sur les thèmes de la protection et de la valorisation des espaces naturels et du cadre de vie. L'un des axes ambitionne cependant de « Créer des synergies entre environnement de qualité et développement économique » : il porte principalement sur l'agriculture, le tourisme et l'économie sociale et solidaire. Une orientation de cet axe vise à « Améliorer les performances environnementales et l'attractivité des parcs d'activité et des entreprises ». Elle se décline en deux objectifs : « Contribuer à l'amélioration des performances environnementales des zones d'activités et des entreprises » d'une part, « Obtenir un développement harmonieux des Technologies de l'Information et de la Communication sur le territoire » d'autre part. La Région tend à faire des Parcs des acteurs incontournables parfois au-delà des missions historiques qu'ils ont inscrites dans leur charte (particulièrement pour les Parcs « anciens » comme celui du Luberon qui a été créé en 1977, dont la vocation environnementale est centrale). Dans sa délibération n°12-717 du 29 juin 2012, elle fait jouer un rôle majeur aux Parcs naturels régionaux sur la question transversale du foncier : alors que son rôle est assez incontestable en matière de foncier naturel, voire agricole, la Région étend les missions du Parc au foncier à vocation d'habitation, voire économique. Par ailleurs la convention d'objectifs multi-partenariale doit, pour la Région, tendre à l'exhaustivité des actions qui contribueraient à la mise en œuvre de la charte, même si elles sont portées par d'autre maîtres d'ouvrage, ce qui signifie que l'ensemble des projets portés par les associations, communes, intercommunalités ou syndicats mixtes doivent à un moment ou un autre passer par le filtre d'analyse du Parc naturel régional, ce qui lui confère un rôle très important sur le territoire. Enfin, la Région entend faire des parcs les principaux relais des politiques publiques régionales comme en témoigne la structure des conventions d'objectifs, commune à l'ensemble des Parcs naturels régionaux de PACA. Elle se divise en quatre volets :

- l'accompagnement de la mise en œuvre des chartes des parcs ;
- les expérimentations / actions innovantes conduites en inter-parcs ;
- la mise en œuvre des politiques publiques des financeurs ;
- la gouvernance incluant notamment la mise en place d'un Conseil Local de Développement.

Alors que la réforme territoriale semble avoir gelé le développement des Pays qui étaient un interlocuteur reconnu en matière d'économie résidentielle et de proximité, la Région PACA semble vouloir mobiliser le levier le plus fort dont elle dispose en matière de politiques territoriales en faisant évoluer les missions des parcs naturels régionaux, notamment vers des fonctions économiques renforcées. Il pourra être intéressant de suivre l'élaboration de la charte du parc naturel régional du Mont Ventoux en préfiguration pour voir s'il s'agit bien d'une nouvelle génération de Parc naturels régionaux en émergence.

La territorialisation des politiques publiques régionales, mobilisant un outil contractuel repose plutôt, en Rhône Alpes sur les Pays, comme en témoignent les Contrats de Développement Durables de Rhône-Alpes. Les CDDRA sont issus d'une révision, en 2008, d'un dispositif antérieur appelé Contrat de Développement de Rhône Alpes (CDRA), établi en 2000 et faisant lui-même suite à un dispositif de politique territoriale contractualisée appelé les CGD – I (Contrats généraux de Développement 1e génération). Le CDDRA prend la forme d'un contrat conclu pour 6 ans entre la Région Rhône Alpes et une structure porteuse sur le territoire. Ce contrat est basé sur une stratégie formalisée par le territoire couvert par la structure porteuse, en quelques axes. Elle permet la mobilisation d'une dotation financière de la Région définie en référence à l'effectif de la population modulée en fonction de six indicateurs économiques et démographiques et au regard de la configuration des zones d'emploi (la dotation allouée par la Région est comprise entre 50 € et 100 € / habitant). La subvention régionale est comprise entre 20 et 50 % des dépenses prévues au titre du contrat. Dans la délibération du 24 novembre 2000, la Région prévoyait qu'au moins la moitié des dépenses soient affectées à des thématiques transversales :

- l'économie ;
- la qualification professionnelle ;
- les relations entreprises / environnement ;
- l'organisation du territoire.

L'autre moitié des dépenses pouvait être affectée à des opérations de caractère communal ou intercommunal. Le CDRA était très axé sur la thématique économique : « d'une façon plus ciblée, le contenu des contrats reste très axé sur la préoccupation de l'économie ». Pour cette raison, les opérations présentées par la structure porteuse devront présenter des avantages en matière de création d'emplois, de génération d'activités nouvelles, d'impact sur l'activité et d'animation et d'émergence de richesses nouvelles pour le territoire. La délibération régionale du 24 novembre 2000 précise que « cette priorité donnée à l'économie recouvre, au-delà de l'activité de seules entreprises industrielles et artisanales, les domaines du commerce, de l'agriculture ou du tourisme…pour ne citer que les principaux secteurs de l'économie marchande. » La délibération transformant les CDRA en CDDRA (10 juillet 2008) ne remet pas fondamentalement en question cette orientation prioritaire :

- elle fait passer les contrats d'une durée de 5 à 6 ans ;
- elle impose le passage de la proportion d'actions structurantes / transversales à 80 % au lieu de 50 % ;

- elle renforce la perspective de développement durable dans laquelle doit s'inscrire le contrat (développement des activités et de l'emploi durables, solidarités sociales territoriales dont la création et l'action culturelles, préservation de l'environnement et des ressources naturelles, développement de la gouvernance, mise en œuvre de Plans Climat Énergie Territoriaux) ;
- elle recentre les contrats sur des thématiques à forte valeur ajoutée territoriale et favorisant l'innovation ;
- elle impose la prise en compte, dans le périmètre des CDDRA, des stratégies d'agglomération, en cohérence avec les politiques régionales ;
- elle renforce le lien entre les Contrats territoriaux Emplois Formation (CTEF) et les CDDRA.

Compte tenu du lien étroit entretenu entre ce dispositif contractuel et la thématique économique, la Région a publié en 2011 un cahier technique de l'économie qui a pour but de présenter l'articulation entre les dispositifs de financement de l'économie dans les CDDRA et dans les dispositifs de droit commun régionaux. Il recouvre onze thématiques économiques :

- l'ingénierie et l'animation économique de proximité ;
- les mutations économiques et de redynamisation économique des territoires ;
- la gestion des ressources humaines et la gestion des compétences dans les entreprises ;
- l'immobilier d'entreprises ;
- l'aménagement de zones d'activités économiques et la requalification des friches industrielles ;
- l'économie sociale et solidaire ;
- le soutien à l'économie de proximité ;
- la création / reprise d'entreprises ;
- la transmission d'entreprises ;
- la compétitivité des TPE / PME ;
- la politique régionale en faveur du management de l'environnement et du développement durable des entreprises.

Le cahier technique présente explicitement les interventions économiques de la Région Rhône-Alpes allouées au titre des CDDRA comme de ses dispositifs de droit commun, comme une déclinaison du Schéma Régional de Développement Économique et de l'Innovation (SRDEI) 2011-2015 structurée autour de trois axes stratégiques :

- soutenir le développement et la consolidation de l'industrie ;
- développer les activités de proximité (artisanat, commerce, ESS) ;
- impulser une dynamique solidaire et de mise en réseau des territoires dans leur stratégie de développement économique.

Cette approche a tendance à nuancer l'analyse d'ETD[147] lorsque sont mis en avant :

- le décalage entre l'affirmation de principe d'une prépondérance des enjeux économiques mais la rareté de sa traduction dans des dispositifs opérationnels ;
- le cloisonnement entre les politiques sectorielles (économiques) et les politiques territoriales régionales.

[147] Notons que la Région Rhône-Alpes ne fait pas partie de l'échantillon de onze Régions étudiées par ETD et que l'évolution du dispositif CDDRA et la création du cahier technique sont postérieures à l'étude d'ETD.

La délibération relative au CDRA aborde le partenariat avec les autres partenaires financiers comme suit : la Préfecture de Département doit être l'interlocuteur de la structure porteuse du CDRA / CDDRA pour les opérations sollicitant des financements européens au titre de l'objectif 2 (FEDER). La Région Rhône-Alpes renvoie au volet territorial du CPER pour évoquer le partenariat plus global de la structure porteuse avec l'État. Elle est moins catégorique en ce qui concerne les partenariats avec les Départements, dans la mesure où les configurations territoriales peuvent être différentes d'un territoire à l'autre de Rhône-Alpes : la coopération sera systématiquement recherchée avec les Départements, dans la mesure du possible sous la forme de conventions spécifiques. Dans le champ des aides à l'aménagement de zones d'activités et la requalification de friches industrielles, le rôle des Départements est plus précisément défini (signalé en orange dans la *fig.II.22*). Dans le cadre des CDDRA, les aides allouées en matière de création, extension et requalification de zones d'activités économiques doivent être identifiées dans le schéma départemental des zones d'accueil lorsqu'il existe. Les aides allouées dans le cadre du dispositif de droit commun, font également référence à un schéma départemental des zones d'accueil, dans tous les cas pour ce dispositif comme pour le financement de la reconversion des friches industrielles, « les modalités d'intervention de la Région sont définies en lien avec le Département ».

	FINANCEMENT AU TITRE DU CDDRA	FINANCEMENT AU TITRE DES DISPOSITIFS DE DROIT COMMUN
Immobilier d'entreprises		
	La Région ne finance que des opérations d'immobilier collectives : pépinières et ateliers relais. Elle n'intervient pas sur les bâtiments en blanc ni les hôtels d'entreprises (dans lesquels il n'y a pas d'accompagnement des créateurs d'entreprises).	CAS 1 : Aide sous conditions, à l'installation / à l'extension du bâtiment d'une entreprise industrielle identifiée en zone éligible.
		CAS 2 : Aide à l'immobilier d'entreprises pour les structures d'insertion par l'économique : aide à l'acquisition de terrain, réalisation d'équipements, acquisition / construction / aménagements de locaux
	Financement régional au taux maximum de 35 % de la dépenses subventionnable HT	Financement régional au taux maximupm de 10% de la dépense subventionnable HT, montant maximum de 80 000 €.
	L'adhésion au réseau des pépinières d'entreprises de Rhône-Alpes est préconisé.	
	Bénéficiaires : EPCI et établissements publics	Bénéficiaires : EPCI et établissements publics
		CAS 1 : entreprises en zone éligible
		CAS 2 : structure d'insertion, commune, EPCI, société de crédit-bail, société immobilière, SEM ou organisme de logement social, entreprise si elle est conventionnée avec l'Etat au titre du travail d'insertion réalisé.
Aménagement de ZAE et requalification de friches industrielles		
Création, extension et requalification de ZAE intercommunales		
	Les coûts éligibles sont : les études de faisabilité tehnico-économiques, les aménagement paysagers qualitatifs, la signalétique (travaux d'aménagement liés à la qualité environnementale). Les travaux de VRD et les études de maîtrise d'œuvre ainsi que les études règlementaires ne peuvent pas être financées par la Région dans le cadre du contrat de territoire.	ZA intercommunales à vocation principalement industrielles et ou tertiaire en TPU / TPZ. Uniquement sur les territoires en reconversion définis au CPER, en zones AFR permanentes et au cœur de contrats de site. Ces zones doivent être inscrites au Schéma Départemental des Zones d'Accueil et / ou présenté un intérêt stratégique pour le Département ou le territoire.
	Les aides sont allouées en fonction de la stratégie du territoire en termes de foncier immobilier et d'accueil d'entreprises, et pour les Départements qui en disposent, en fonction des schémas départementaux.	Sont financés par la Région les investissements liés aux aménagements (inclus terrassement, VRD, honoraires de MOE hors paysagement et signalétique). Les modalités d'intervention de la Région sont définies en lien avec le Département. La maîtrise à court terme du foncier constitue un préalable à l'intervention régionale. De même son décisifs pour l'obtention du financement régional des gages sur la pérennité de la zone, son niveau de qualité et de services.
	Taux maximum de 50 % pour es études préalables et de 30 % pour les dépenses éligibles en travaux.	Taux d'intervention maximum de 30 %.
	Bénéficiaires : EPCI	Bénéficiaires : EPCI
Requalification de friches industrielles		
	Elle ne peut être financée que s'il existe une stratégie de réhabilitation des friches industrielles (étude finançable dans le cadre du CDDRA par la Région).	Dans certaines zones en reconversion uniquement et dans le cadre d'un partenariat avec le Département. Les actions bénéficiant des aides de droit commun ne peuvent pas bénéficier de l'aide au titre du CDDRA. Le projet doit s'inscrire dans le programme annuel de l'EPORA.
	L'aide de la Région peut concerner les études préalables mais pas les études de maîtrise d'œuvre. La Région finance également les coûts d'acquisition de la friche, la démolition, les travaux de dépollution, les mesures conservatoires.	
	Taux maximum de 50 % pour les études préalables, 40 % pour les acquisitions, démolition, dépollution et mesures conservatoires.	Non précisé.

Fig. II.22 : Synthèse de l'articulation entre les aides CDDRA et de droit commun allouées par la Région Rhône-Alpes, portant sur l'immobilier d'entreprises, la création, l'extension la requalification de zones d'activités économiques et la reconversion de friches industrielles, établie par E. Quignon à partir du cahier technique « économie ».

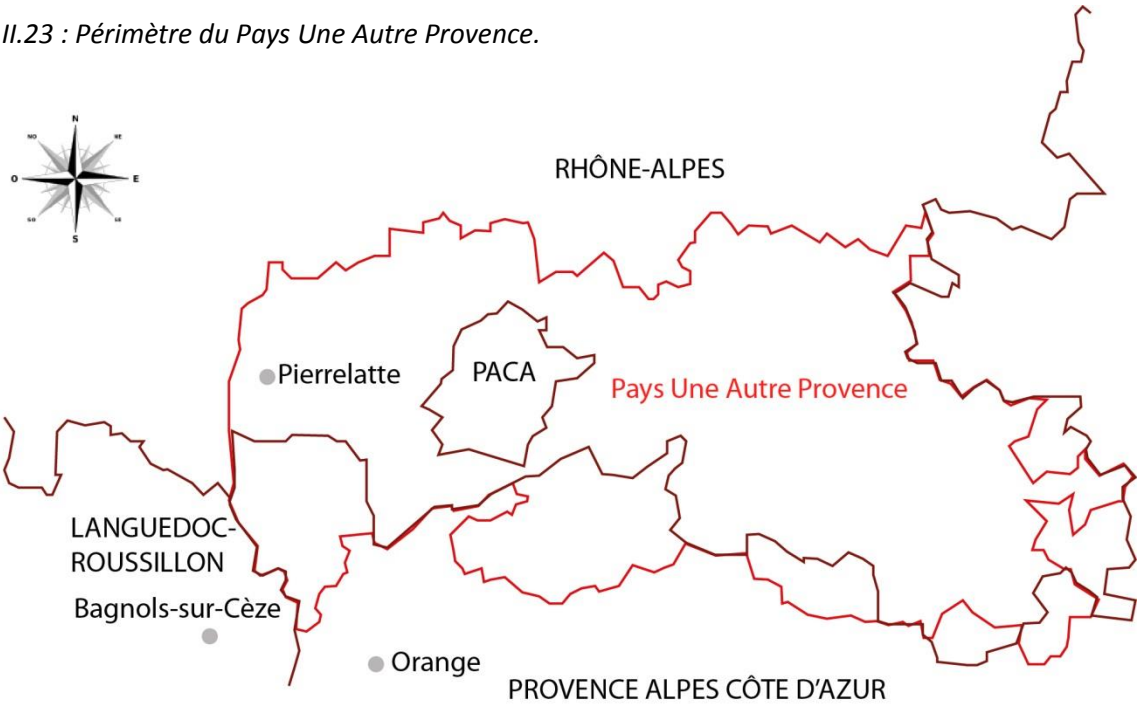
Dans le cas du CDDRA du Pays Une Autre Provence, trois axes sont déclinés en dix objectifs. Seul l'axe 3 relève exclusivement d'une problématique économique « Encourager les dynamiques socio-économiques ». L'axe 2 est ponctuellement lié à des enjeux économiques : « le développement d'un socle maîtrisé et d'une réelle attractivité ». Dans la première version du contrat (2006), les ZAE ne

sont présentes que par l'animation économique : l'animateur économique doit en effet réfléchir à la gestion concertée des ZAE et de l'attractivité du territoire. Le volet ZAE a été renforcé en janvier 2010 avec l'approbation d'un avenant au contrat : l'action 3 « Réaliser des schémas de services et des études stratégiques à l'échelle du territoire » (axe 1 : faire pays, la construction d'une démarche, objectif 2 : rendre lisible et porter à connaissance) est complétée par la réalisation d'un schéma des zones d'activités économiques. Cet ajout est justifié par :

- une ingénierie encore faible dans les intercommunalités en matière de développement économique ;
- des contraintes liées au phénomène de compétition territoriale pour l'attraction d'activités nouvelles ;
- la faible disponibilité de foncier pour la création de zones d'accueil.

Ce projet de schéma a pour vocation de recenser et qualifier les zones existantes, proposer à chaque intercommunalité des pistes de développement réfléchies dans une logique d'ensemble coordonnée à l'échelle du Pays et sensibiliser les territoires à la prise de compétences en matière de développement économique ou à son développement. Cette modification s'accompagne d'une augmentation de 13 000 € de la subvention régionale, l'établissant pour cette action, qui concerne l'ensemble des schémas stratégiques que souhaite élaborer le Pays à 25 000 €. Le taux d'intervention de la Région passe par ailleurs à 40 % sur cette action.

Fig.II.23 : Périmètre du Pays Une Autre Provence.



Source : carte établie par E. Quignon, d'après un fond de carte téléchargé sur l'observatoire des territoires - DATAR- http://indicateurs.territoires.gouv.fr/indicateurs/ind_gcp/geodb_fr.php?typind=R&cle=487&indic=F_Pays_Pop_487&lang=&maille=pays

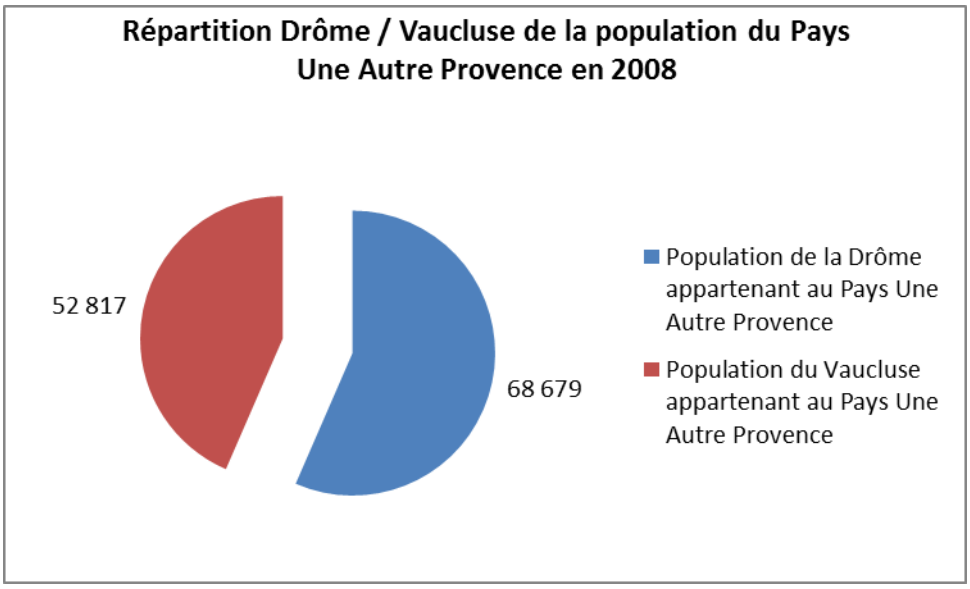


Fig.II.24 : Répartition Drôme / Vaucluse de la population du Pays Une Autre Provence en 2008.

Le Pays Une Autre Provence est un exemple intéressant à mettre en avant par la configuration administrative dans laquelle il s'inscrit (cf. *fig.II.23 et II.24*). Il constitue en effet un cas particulier car il est à cheval entre la Région Rhône Alpes et la Région PACA qui ne dispose pas de ce même outil de territorialisation de ses politiques publiques. Le Pays se trouve dans la situation complexe d'animation de nombreux contrats : le CDDRA qui ne concerne que sa partie rhône-alpine, il est aussi animateur d'un Groupement d'Actions Locale autour d'un projet LEADER. Il gère, en plus, sur la partie PACA, deux contrats bilatéraux, le premier avec la Région, le second avec le Département de Vaucluse. La faible programmation d'opérations dont il bénéficie au titre du volet territorial du CPER PACA, par rapport aux pays des territoires alpins par exemple (04 et 05) montre qu'il s'agit plutôt d'un territoire de marge en Provence-Alpes Côte d'Azur. Il est l'un des rares Pays à ne disposer d'aucun conventionnement avec les services de l'État en Provence Alpes-Côte d'Azur. En atteste également la faiblesse des financements apportés par le Conseil général de Vaucluse au Pays dans le cadre de sa convention (30 000 € en 2011), par rapport à celles qu'il apporte au Parc naturel régional du Luberon (220 650 € en 2011 hors cotisation qui s'élève en 2011 à près de 390 000 €). Les élus vauclusiens sont assez faiblement mobilisés sur le Pays Une Autre Provence au contraire des élus drômois. Lorsque des projets émergent sur la partie vauclusienne du Pays, ils associent assez peu celui-ci (exemple de la Cité du végétal dans l'Enclave des Papes). La configuration administrative particulière de ce territoire et les difficultés de gestion qu'elle engendre, introduisent une nuance importante dans l'atout que représente la contractualisation pour l'action publique territoriale. En effet la multiplication des contrats sur des territoires partiellement communs conduit à un enchevêtrement des outils contractuels qui peut nuire à la qualité de l'action publique territoriale.

- <u>Une lisibilité de l'action publique réduite par l'enchevêtrement des contrats : l'exemple de l'action publique économique dans les Ardennes</u>

Celle-ci fait l'objet de plusieurs contractualisations impliquant des acteurs différents à des échelles différentes, rappelées en synthèse dans le tableau qui suit (*Fig.II.25*) : il existe d'abord un Contrat de Projets État Région (CPER) 2007-2013, puis un Contrat de Redynamisation des Sites de Défense

(CRSD) sur le canton de Givet (2009-2011), ainsi qu'un Contrat de Développement Économique (CDE) établi entre le Conseil général des Ardennes et la Préfecture de département (2007-2013 qui a succédé à un premier contrat couvrant la période 2005-2007), un accord-cadre entre l'agglomération de Charleville-Mézières et la Région (2007-2010). Enfin, si l'on s'intéresse plus particulièrement aux projets de développement autour du port de Givet, celui-ci est aussi indirectement encadré par le contrat d'objectifs et de performance établi entre VNF et l'État pour la période 2011-2013. Le projet de développement du port de Givet est identifié dans le CPER 2007-2013. Y sont plus particulièrement ciblés les projets de :

- la création d'un terminal porte-conteneurs,
- l'agrandissement de la porte de garde de Givet pour permettre au grand gabarit de descendre jusqu'aux carrières de pierres bleues.

Le précédent CPER avait permis l'aménagement d'une plateforme multimodale sur le port. Le développement portuaire est également évoqué dans le CRSD, mais y sont plus particulièrement identifiés les projets suivants :

- l'ajout d'un quai (projet de développement portuaire)
- la création d'une liaison directe entre le port et le parc d'activités réalisé sous maîtrise d'ouvrage intercommunale.

Enfin les projets identifiés dans le CPER pour le port de Givet sont également repérés dans le CDE, mais le coût global, et donc le plan de financement, sont un peu différents. Le coût global est estimé à 6,2 M € et non 6 M €. Les 200 000 € supplémentaires étant affectés aux « autres financeurs » dans le CDE. Ces exemples montrent qu'il existe indéniablement des passerelles entre les différents niveaux de contractualisation mais témoignent également de la difficulté de gestion qu'ils engendrent, car les échelles temporelles et territoriales sont différentes, et surtout les signataires ne sont pas les mêmes : on notera plus particulièrement que les contrats de développement économique entre l'agglomération de Charleville-Mézières et la Région d'une part et entre les instances départementales d'autres part (CDE) constituent des contrats spatialement très imbriqués mais qui ne présentent aucune interaction entre eux. Au contraire, les contrats évoquant les projets de développement du port de Givet sont assez complémentaires et articulés entre eux (CRSD, CPER et CDE).

	CPER	CRSD	CDE	Accord cadre Agglomération - Région	Contrat de performance et d'objectifs de VNF
Echelle territoriale	région Champagne-Ardenne	Canton de Givet	Département des Ardennes	Agglomération cœur d'Ardenne	Ensemble du réseau navigable dont VNF est gestionnaire au niveau national (6 000 km)
Durée	2007-2013	2009-2011, reconductible 2 ans (jusqu'à 2013)	2007-2013	2007-2010	2011-2014
Signataires	Région - État	Préfecture des Ardennes, Conseil général des Ardennes, Communauté de Communes Ardennes Rives de Meuse, Mairie de Givet	Conseil général - État	Agglomération – Région Champagne-Ardenne	Etat - VNF
Objet	Identifier des orientations stratégiques et des projets structurants que l'État et la Région cofinancent. Ce contrat identifie notamment le développement du port de Givet.	Soutien à la redynamisation économique du canton de Givet suite à la fermeture de l'école de commando située au fort de Charlemont en été 2009. Ce contrat porte notamment sur le développement du port de Givet.	Le développement économique des Ardennes est fondé sur trois axes stratégiques : - Axe 1 : Améliorer l'attractivité du territoire - Axe 2 : Créer de véritable pôle d'excellence économique ; - Axe 3 : Accompagner les mutations économiques Le contrat mentionne le projet de développement du port de Givet.	L'accord cadre porte sur le financement régional d'études, de manifestations / évènements, d'investissements liés aux services à la population, de projets portant sur l'aménagement, l'habitat, le foncier ou les TIC. L'accord-cadre se décline en conventions spécifiques dont l'une porte sur le développement économique. Elle vise la valorisation d'espaces délaissés, le développement d'une nouvelle offre immobilière	Le contrat de performance fixe les actions à mettre en œuvre pour atteindre des objectifs définis pour le réseau fluvial à l'horizon 2018. Le contrat porte notamment sur la mise en sécurité, en état, la modernisation et le développement du réseau (ouverture du canal Sein Nord Europe en 2017), ainsi que sur l'intensification de la politique commerciale et partenariale au service des usagers desservis.

				d'activités, la création d'une pépinière d'entreprises, le partenariat Région / Agence régionale de développement / Agglomération ainsi que le renforcement de l'économie sociale et solidaire.	
Engagements financiers	Sur le précédent CPER 2000-2006, avait été financés l'ouverture du port de Givet sur le réseau à grand gabarit européen et l'aménagement d'une plate-forme intermodale. Sont prévus au CPER 2007-2013 : - l'aménagement d'un terminal conteneurs. - L'agrandissement de la porte de garde. Coût estimé : 6 M € - État = 2 M € - Région = 2 M € - Autres collectivités = 2 M € (dont communauté de communes et Département).	Engagement global de 4 M € de l'État sur le contrat. Développement du port de Givet (ajout d'un quai) : coût estimé 3,2 M € - État = 1,1 M € - Département 0,35 M € - Région (non signataire) = 0,75 M € - VNF = 0,8 M €, CCI = 0,2 M €. Aménagement d'une voie de liaison entre le port et le parc d'activités : coût estimé = 1,7 M € - État = 0,35 M € - Département = 0,35 M € - Région = 0 €.	Les engagements globaux des signataires s'élèvent à 250 M € chacun. Les engagements concernant le port de Givet font référence aux 2 M € engagés respectivement par l'État et la Région dans le CPER, mais coût estimé = 6,2 M € - État = 2 M€ - Région = 2 M € - Département = 1 M € - autres financeurs = 1,2 M €. En ce qui concerne le renforcement de l'offre immobilière et foncière à vocation économique, les engagements financiers des partenaires s'élèvent globalement à 130 M € répartis comme suit : État = 15 M € - Département = 103,66 M € - Région = 0 € - FEDER = 700 000 €.		Ce contrat d'objectifs et de performance vise à définir les conditions d'emplois de l'ensemble des ressources de VNF (budget 2012 autour de 245 M €).

Fig.II.25 : Descriptif synthétique des contractualisations économiques en Champagne-Ardenne et Ardennes.

Cet item de la contractualisation a permis d'introduire l'idée complémentaire de l'enchevêtrement de l'action publique à celle de la gestion des emboîtements territoriaux.

2. Prendre en compte les figures des enchevêtrements et des fractales

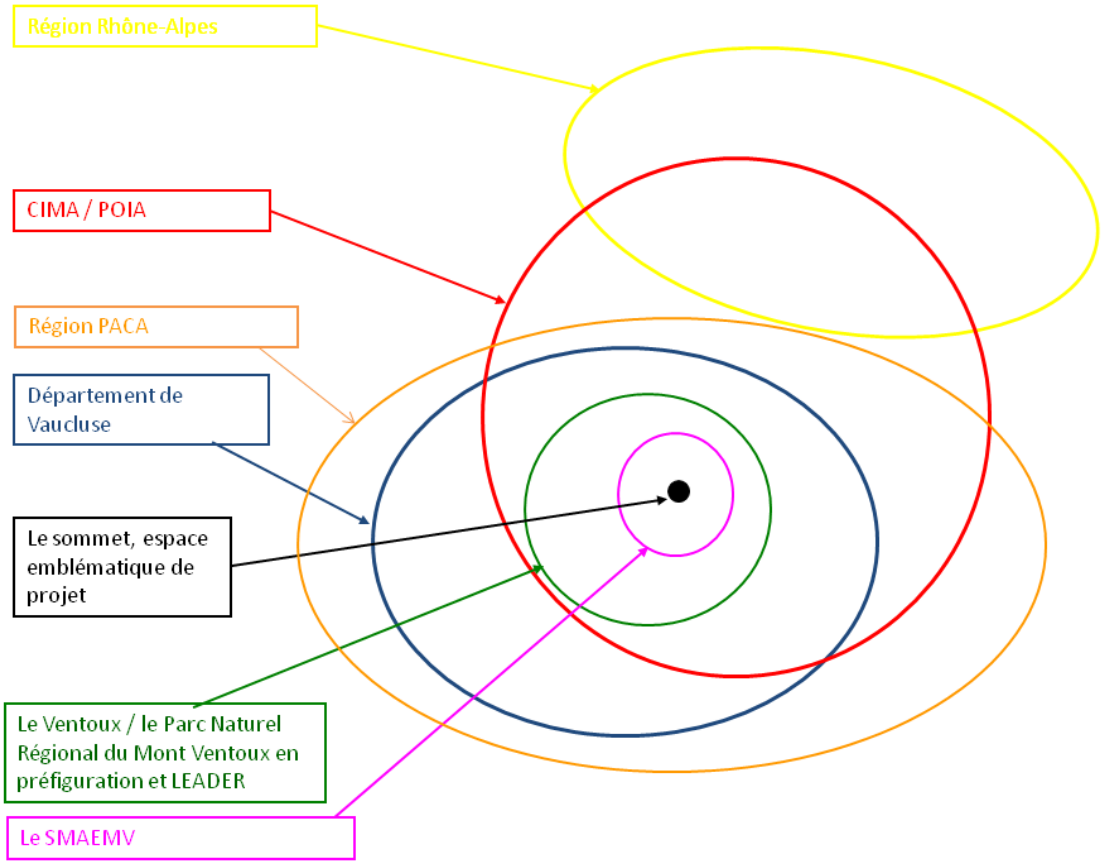
2.1 L'enchevêtrement des relations inter-organisationnelles et le besoin de régulation

Il convient dans un premier temps d'illustrer l'idée des enchevêtrements territoriaux par les exemples du Ventoux et du Val de Durance en Vaucluse. L'exemple lyonnais permet ensuite de mettre en lumière un mode de régulation institutionnel / informel pour gérer ces enchevêtrements.

2.1.1 Les exemples de deux territoires enchevêtrés dans le Vaucluse : le Ventoux et le Val de Durance

Deux territoires du Vaucluse et de la Région PACA peuvent être cités pour expliciter l'idée d'enchevêtrement territorial : le Ventoux et le Val de Durance. Le Ventoux (*fig.II.26*), montagne emblématique du Vaucluse, s'inscrit dans des dispositifs territoriaux et de financement dont la complexité a été révélée par une dynamique dite de « diagnostic d'espace valléen » encouragée par la Convention Interrégionale du Massif des Alpes (CIMA) à laquelle est associée un programme européen territorialisé, mobilisant du FEDER (Fonds Européen de Développement Régional) appelé le POIA (Programme Opérationnel Interrégional des Alpes). Ces deux dispositifs contractualisés couvrent les Régions administratives de Rhône-Alpes et Provence Alpes Côte d'Azur. Ce « diagnostic d'espace valléen » a identifié un enjeu spécifique autour du sommet du Ventoux qui fait l'objet d'une étude touristique dédiée. Ce territoire s'inscrit dans le périmètre plus large d'un projet de Parc Naturel Régional qui dispose aujourd'hui d'un syndicat mixte de préfiguration, résultant de l'évolution du Syndicat Mixte d'Aménagement et d'Equipement du Mont Ventoux (SMAEMV). Cette inscription dans un « territoire organisé en préfiguration » rend par ailleurs celui-ci éligible au volet territorial (IV.2) du FEDER de la Région Provence Alpes Côte d'Azur ainsi qu'au volet territorial du CPER 2007-2013 (financement de l'Etat – Fonds National d'Aménagement et de Développement du Territoire – et financements régionaux). Sur ce même périmètre est enfin conduit un projet LEADER qui permet la mobilisation du Fonds Européen d'Aménagement et de Développement Rural (FEADER). Dans les mêmes conditions que Le FEDER, le FEADER peut également être mobilisé au titre de l'axe 3, hors du projet LEADER. Le schéma ci-dessous illustre cet enchevêtrement de périmètres et de financements :

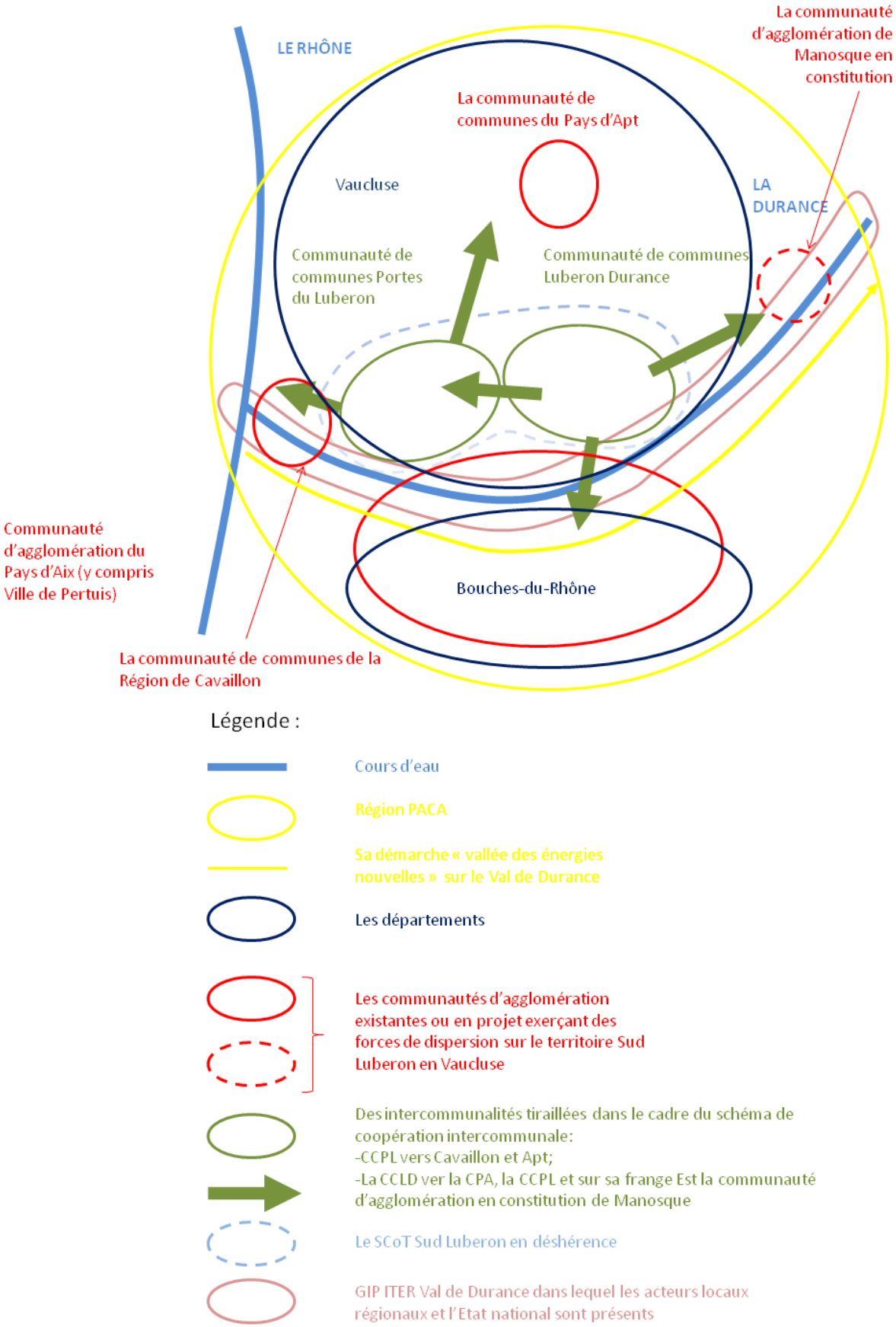
L'ENCHEVÊTREMENT DES ECHELLES TERRITORIALES ET DISPOSITIFS DE FINANCEMENT SUR LE VENTOUX



Source : Schéma établi par E. Quignon - Mars 2010.

Fig. II.26 : L'enchevêtrement des périmètres sur le territoire du Ventoux.

Tandis que les acteurs ont construit une gouvernance performante à l'issue du diagnostic, pour préfigurer les plans de financement du plan d'actions et mobiliser les différents dispositifs de manière optimale, la problématique du Val de Durance en Vaucluse (*fig.II.27*), se construit plutôt autour de l'éclatement du système d'acteurs comme l'illustre le schéma ci-dessous : Le Val de Durance est inscrit dans plusieurs échelles de dynamiques territoriales, qui associent des cercles d'acteurs différents. L'éclatement qualifie surtout la partie Sud Luberon du Vaucluse, actuellement composée de deux communautés de communes tandis que la ville centre qui réunit 51% de ses emplois, Pertuis, appartient à la communauté d'agglomération du Pays d'Aix. Le projet de réforme intercommunale tend à renforcer cet éclatement entre les deux communautés de communes qui ne se projettent pas de la même façon dans le territoire et pensent ne pas être concernées par des dynamiques plus globales comme le Groupement d'intérêt Public ou l'Opération d'Intérêt Régional Val de Durance, impulsé par l'Etat national ou la « Vallée des énergies nouvelles », dynamique économique et urbaine engagée par la Région.



Source : Schéma établi par E. Quignon – Juin 2010.

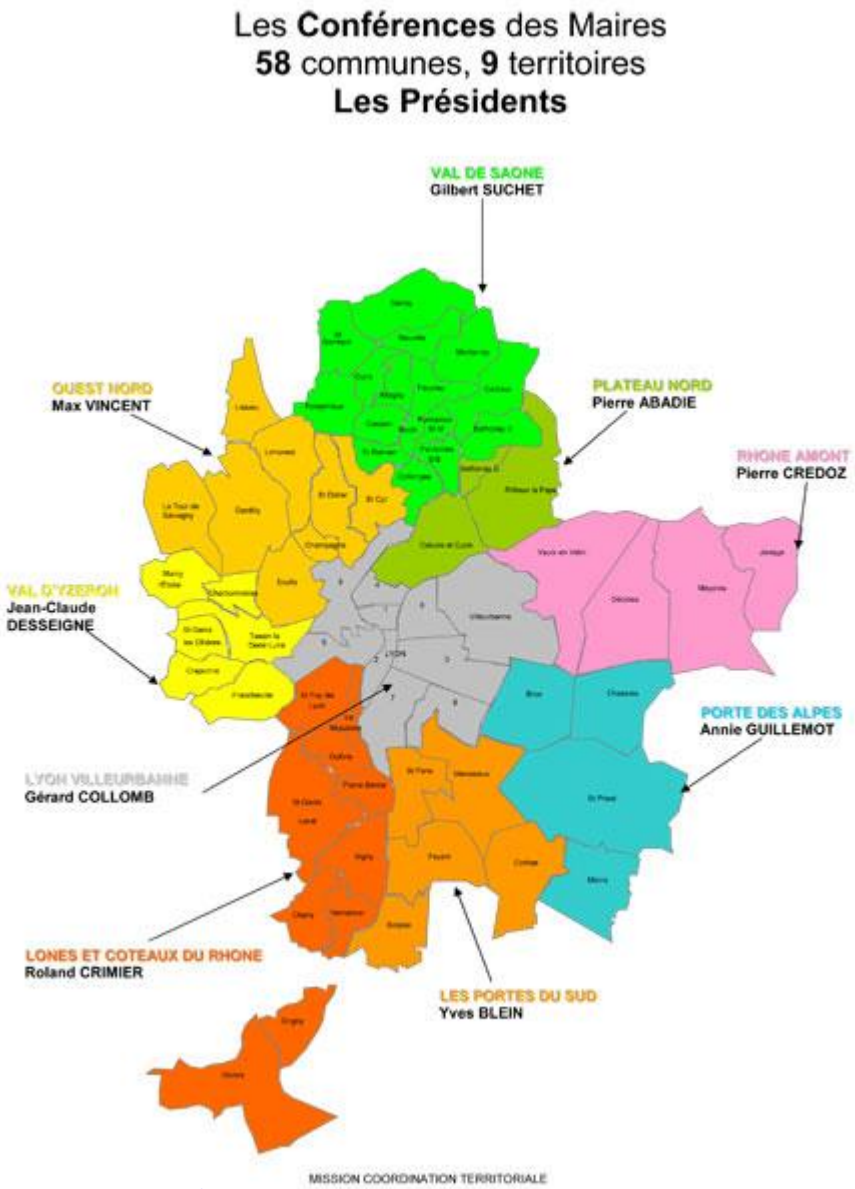
Fig.II.27 : L'enchevêtrement des territoires dans le Val de Durance.

2.1.2 L'enjeu de régulation des relations inter-organisationnelles résultant de l'enchevêtrement

Dans un article relatif à la territorialisation de' l'action économique du Grand Lyon, R. LINOSSIER met en avant le concept de régulation économique : il nous apparaît que la mise en œuvre de cette régulation est permis par les échanges et la mixité imposée par la complexité des enjeux et des échelles territoriales. Elle met plus précisément en lumière deux arguments pour expliquer la réussite de la régulation économique dans l'agglomération lyonnaise : d'abord l'histoire radicale de Lyon qui explique une imbrication de longue date entre les acteurs politiques locaux et les acteurs économiques et surtout industriels. La ville de Lyon a en effet été dirigée par des Maires radicaux pendant plus d'un siècle (1872-1976)[148]. Le lien existant entre les milieux économiques et politiques au sein du parti radical est notamment illustré par L. PRADEL, dont L. SAUZAY dit « L'automobile est à l'honneur à Lyon depuis la fin du XIXe siècle, L. PRADEL y consacrera sa carrière professionnelle. Ces choix seront à la base d'un capital de ressources dont Louis Pradel se servira plus tard : un réseau relationnel étendu, une connaissance du fonctionnement de l'action municipale »[149].

L'autre élément d'explicitation de la régulation économique mis en exergue par R. LINOSSIER est l'existence d'espaces de gouvernance informelle : elle souligne plus particulièrement le rôle des conférences des Maires (*Fig.II.28*). Celles-ci constituent un découpage de l'agglomération lyonnaise en neuf territoires. Les maires des Communes concernées se réunissent et ont vocation a formulé des projets et des propositions contribuant à la mise en œuvre de la stratégie de développement économique définie à l'échelle du Grand Lyon. L'auteure établit un parallèle entre cette forme de gouvernance « informelle » et celle existant à une échelle plus vaste via la Région Urbaine de Lyon qui n'est dotée d'aucune compétence en soit mais constitue un espace d'échanges entre ses partenaires. Celle-ci est d'ailleurs amenée à traiter de sujets qui s'imposent de fait à son échelle comme la logistique. Ses travaux ont notamment été repris dans le cadre de l'élaboration du SCoT de l'agglomération lyonnaise.

[148] RUBY M, *Lyon radicale, un siècle de Maires radicaux*, Éd. Lyonnaises d'Art et d'Histoire, 1999.
[149] Ibid.p.111.



Source :http://www.grandlyon.com/Conferences-des-maires.1396.0.html

Fig. II.28 : Découpage territorial du Grand Lyon en 9 Conférences des Maires.

Nous formulons dès lors l'hypothèse que la réussite de l'exemple lyonnais repose sur l'imbrication de niveaux de gouvernance institutionnalisés (EPCI et SCoT) avec d'autres, intermédiaires et imbriqués plus informels comme les Conférences des Maires et la RUL.

2.2 Fractales ou comment gérer les contrastes à toutes les échelles ?

L'image des fractales est proposée par P. VELTZ comme l'une des représentations spatiales dues à la mondialisation : avec le développement d'une économie en archipel, sont reliés entre eux des pôles de développement économique parfois distants. La richesse et le développement qui y sont permis ne profitent pas nécessairement aux territoires dans lesquels les pôles s'inscrivent, ce que P. VELTZ appelle par ailleurs « l'effet tunnel ». Dès lors se creuse des disparités entre des pôles développés et des régions plus pauvres. L'image des fractales est retenue dans la mesure où ce phénomène se

reproduit à toutes les échelles spatiales : au sein même d'un pôle de développement, au cœur d'une agglomération économiquement dynamique apparaissent des poches de pauvreté. Cette réalité impacte donc la façon de conduire l'action publique territoriale à toutes les échelles. Elle y induit la mise en place de politiques de solidarités et d'équilibre, complémentaires et indissociables des politiques de développement. C'est ce que nous allons essayer de démontrer ci-après.

- A l'échelle européenne

L'intégration économique européenne repose sur la cohésion économique et sociale du territoire : malgré sa faible mobilisation par les États membres, le Schéma de Développement de l'Espace Communautaire (SDEC) approuvé comme cadre directeur de référence en 1999 repose sur l'idée d'un développement équilibré des territoires, il est plus précisément intitulé « Vers un développement spatial équilibré des territoires ». Le SDEC part du double constat :

- d'une forte différence de Produit Intérieur Brut (PIB) par habitant entre les États membres (référence de 1995) et entre ceux appartenant à l'Union Européenne et ceux appelés à y entrer en 1999 ;
- d'un contraste de PIB / habitant important au sein même des États membres : il est plus important sur un axe nord-sud que le SDEC appelle « le cœur de l'UE, délimité par les métropoles de Londres, Paris, Milan, Munich et Hambourg ».

Il en résulte un axe stratégique fort autour de la convergence entre les régions européennes : « L'UE doit faire face au grand défi qui consiste à renforcer ses espaces structurellement faibles, tout en faisant converger par-delà les frontières nationales les conditions de vie et de travail entre des territoires dont le niveau de développement est différent. »[150] Le SDEC affirme plus particulièrement la volonté d'un développement polycentrique et d'une nouvelle relation ville-campagne : le développement polycentrique repose sur le soutien au développement de « villes-portes » en capacité de répondre à la réduction du chômage. Il s'agit des grands ports de mer, des aéroports internationaux, des villes de foires et d'exposition, des centres culturels, ainsi que de plus petits centres régionaux qui contribuent à la revitalisation des zones rurales. Malgré la petite échelle géographique sur laquelle porte le SDEC, il s'intéresse également à la résorption des disparités émergeant au sein des villes en prônant « la mixité des fonctions et des groupes sociaux (en particulier dans les grandes villes, où une part croissante de la population est menacée d'exclusion de la société urbaine) »[151] Le SDEC soutient par ailleurs le « développement endogène des territoires ruraux » en mettant en lumière le fait que les espaces ruraux européens partagent une faible densité de population et une vocation agricole encore importante. Ces caractéristiques communes ne doivent pas exclure la valorisation d'actifs locaux et régionaux tout à fait spécifiques à chaque territoire. Enfin, le SDEC met en avant le renouvellement du partenariat ville-campagne au motif que « la ville et la campagne doivent suivre une approche intégrée, puisqu'elles constituent une région et partagent la responsabilité de la poursuite de son développement » (p.27). Cela doit se traduire par des partenariats entre collectivités territoriales et entre les entreprises urbaines et rurales.

[150] SDEC, p.11.
[151] SDEC, p.24.

La gestion et la résorption des disparités suppose pour l'UE de mettre en place des « mesures spatialement différenciées » (p.21) : c'est sur cette idée que les fonds structurels comme le FEADER et le FEDER ont été mis en place. Le FEDER est alloué aux Régions européennes selon trois objectifs :

- la convergence pour les Régions les plus en retard de développement (seuls les territoires d'Outre-Mer sont concernés en France) pour la génération 2007-2013 ;
- la compétitivité et l'emploi : les trois régions étudiées (Champagne-Ardenne, Provence Alpes Côte d'Azur et Rhône Alpes sont éligibles sur cet objectif) ;
- la coopération territoriale (elle peut être transfrontalière, transnationale ou interrégionale). Les trois Régions sont concernées :
    - il existe quatre programmes de coopération territoriale en PACA : un programme de coopération transfrontalière (ALCOTRA) entre la France et l'Italie (qui ne concerne qu'à la marge le Vaucluse comme territoire adjacent), deux programmes de coopération transnationale (le programme MED et le programme Espace Alpin) et un programme de coopération interrégionale (InterregIV-C) ;
    - il n'existe qu'un programme de coopération transfrontalière en Champagne-Ardenne qui concerne exclusivement le Département des Ardennes : il s'agit de l'INTERREG France – Wallonie – Flandre ;
    - enfin la Région Rhône-Alpes est concernée, elle aussi par quatre programmes de coopération territoriale, dont trois qu'elle partage avec la Région PACA MED, Espace Alpin et Alcotra. Seul le programme France-Suisse lui est spécifique.

DOTATIONS REGIONALES DES FEDER, FSE ET FEADER POUR LA PERIODE 2007-2013 DANS LES TROIS REGIONS ETUDIEES

	FEDER*	FSE*	FEADER*	TOTAL*
CHAMPAGNE ARDENNE	185,6	83,3	147,64	416,54
RHÔNE-ALPES	334	359	699	1392
PROVENCE ALPES CÔTE D'AZUR	302	285	345,465	932,465
TOTAL*	821,6	727,3	1192,105	2741,005

** En millions d'euros*

Source : www.europe-en-France.gouv.fr

Fig.II.29 : Les dotations FEDER, FEADER et FSE 2007-2013, dans les trois régions étudiées.

➢ A l'échelle nationale

A l'échelle française la préoccupation de l'équilibre était centrale dans les années 1960, « âge d'or » de l'aménagement du territoire conduit par l'État : face au constat d'un déséquilibre fort de répartition de la population, des richesses et des activités économiques entre « Paris et le désert français », l'État a mis en place des métropoles d'équilibre (1965) en accompagnant notamment financièrement les industries qui déplaceraient leurs sites vers ces métropoles.

Aujourd'hui, la décentralisation a déplacé les politiques d'aménagement du territoire au niveau régional et local, toutefois les initiatives de pôles d'excellence répondent encore à cet enjeu d'équilibre territorial du développement :

- la DIACT, redevenue DATAR suit la politique de pôles de compétitivité,
- l'État est aussi à l'origine des Pôles d'Excellence Rurale ;
- la Région PACA relaie cette politique de pôles d'excellence par sa politique de PRIDES.

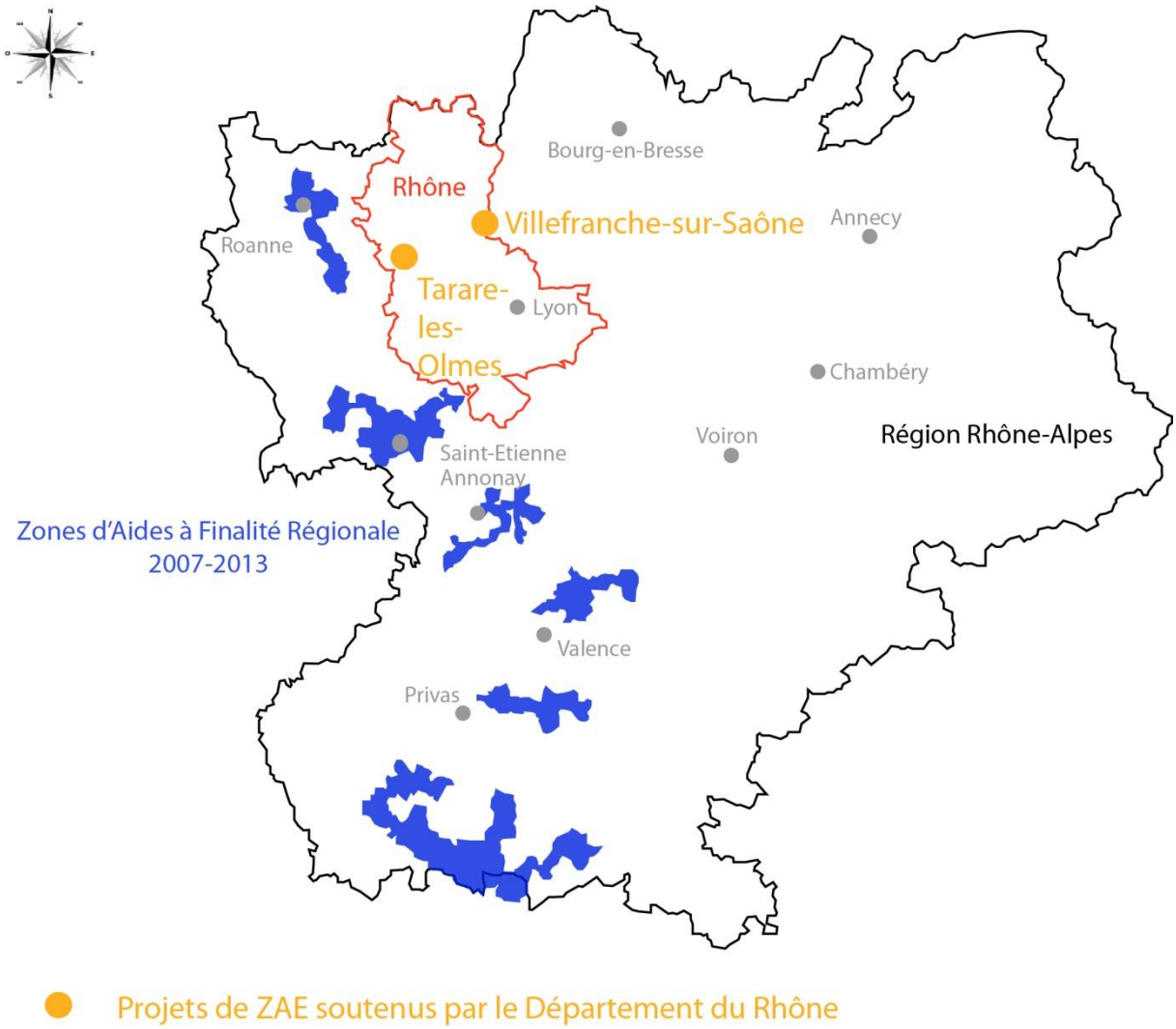
L'ensemble de ces initiatives concourent au souci de faire bénéficier un territoire élargi des dynamiques de développement.

➢ <u>A l'échelle locale</u>

- Exemples régionaux et départementaux :

L'exemple des politiques de ZAE des Conseil général du Rhône et de la Région Rhône-Alpes sont très clairement plus des politiques d'équilibre territorial que des politiques de compétitivité. D'abord, l'intervention régionale en matière de foncier à vocation économique n'intervient que dans les zones dites d'Aides à Finalité Régionale (AFR) *(Fig.II.29)*. Ensuite, si les projets soutenus par le Conseil général du Rhône n'emportent pas l'adhésion du Conseil régional, ils se situent également dans des zones plus rurales du département (Lybertech à Villefranche-sur-Saône et zone de Tarare-les-Olmes). Notons que malgré leur implantation hors agglomération lyonnaise, ces deux zones présentent toutefois l'avantage de se situer à proximité d'infrastructures majeures existantes ou en projet :

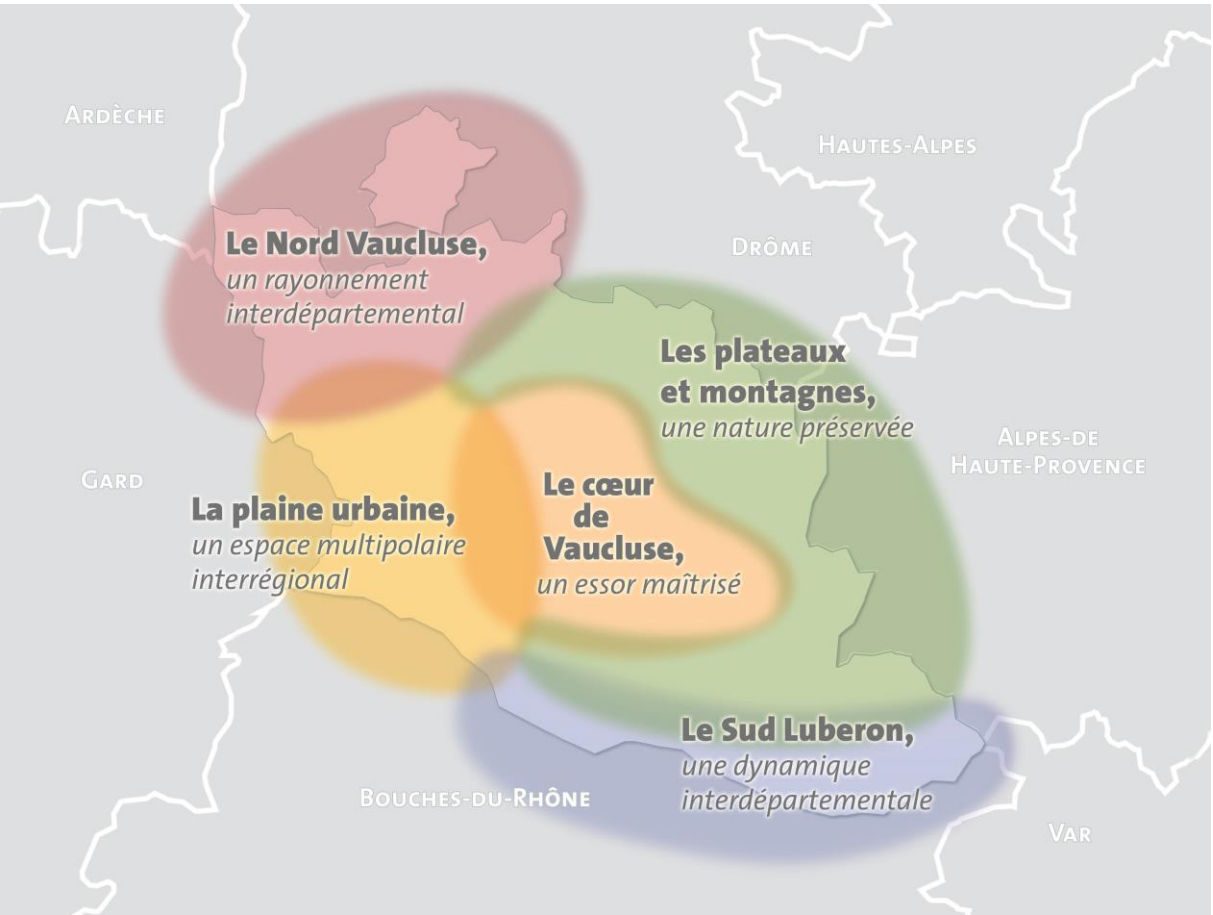
- l'A6, la voie PLM et la Saône pour la zone Lybertech,
- l'A89 pour Tarare.



Source : Carte réalisée par E.Quignon, sur la base des informations zones AFR 2007-2013 téléchargées sur http://www.datar.gouv.fr/observatoire-des-territoires/fr/node

Fig.II.30 : Les politiques d'équilibre territorial des Région Rhône-Alpes et Conseil général du Rhône.

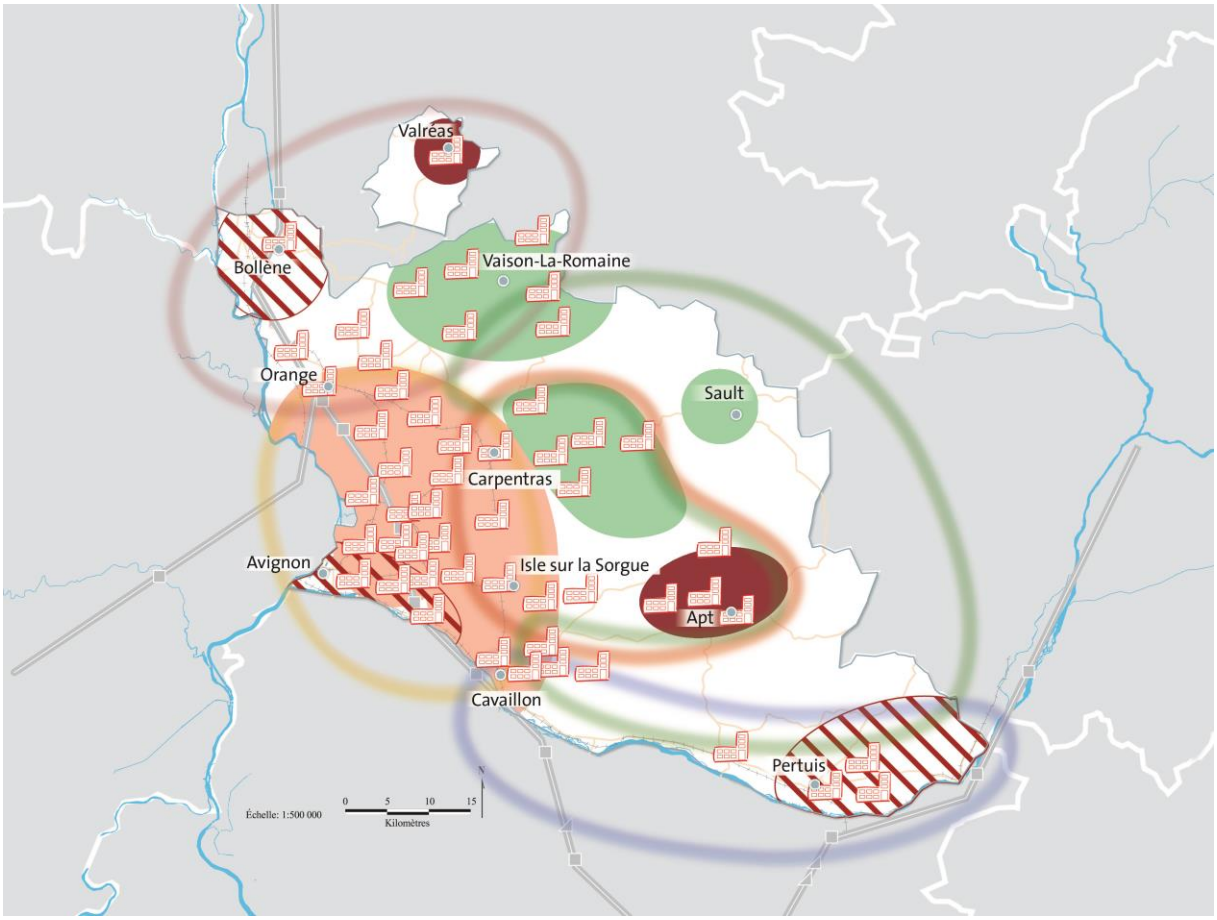
Dans le Vaucluse, on notera que la principale ligne de contraste, d'échelle départementale se situe entre un axe Rhône-Durance, élargi à la plaine urbaine multipolaire (comprenant Orange, Carpentras, l'Isle-Sur-la Sorgue, Cavaillon et Pertuis), où se concentre la part de population la plus importante et l'essentiel des activités économiques d'une part, et une zone plus rurale au nord et à l'est du Vaucluse d'autre part (incluant deux secteurs aux enjeux de reconversion économique forts : l'Enclave des Papes et le pays d'Apt) (*cf. fig.II.31)*.



Source : Carte réalisée par Parmenion, pour le Conseil général de Vaucluse, extrait du schéma Vaucluse 2015, février 2007, p.9.

Fig. II.31 : Les territoires de référence de la stratégie Vaucluse 2015 du Département de Vaucluse, février 2007.

La politique d'équilibre territorial du Département de Vaucluse est moins nettement affirmée que celle de ses homologues du Rhône et des Ardennes. En matière de zone d'activités les enjeux identifiés sur chacun des secteurs décrit ci-dessus sont différents *(Fig.II.32)*. Alors que l'enjeu de requalification des zones existantes est dominant dans la plaine urbaine (sous l'appellation confortement économique), ce sont ceux de développement et de reconversion qui sont davantage privilégiés dans les secteurs plus ruraux. Hors, dans la pratique l'enjeu de requalification, concentré dans les zones les plus urbaines, est le plus difficile à aborder, il a toutefois été financé par le Département dans le cadre de sa « Charte des parcs et quartiers d'activités » auprès de la Communauté de Communes des Sorgues et des Monts de Vaucluse (requalification des zones de la Petite et de la Grande Marine). Notons toutefois que le Département n'est pas encore intervenu sur le territoire du Grand Avignon en requalification alors qu'il finance l'aménagement d'une nouvelle zone d'activités économiques à proximité de l'aéroport ainsi que la création d'un nouvel espace présentant notamment une vocation économique à Monteux (zone de Beaulieu).



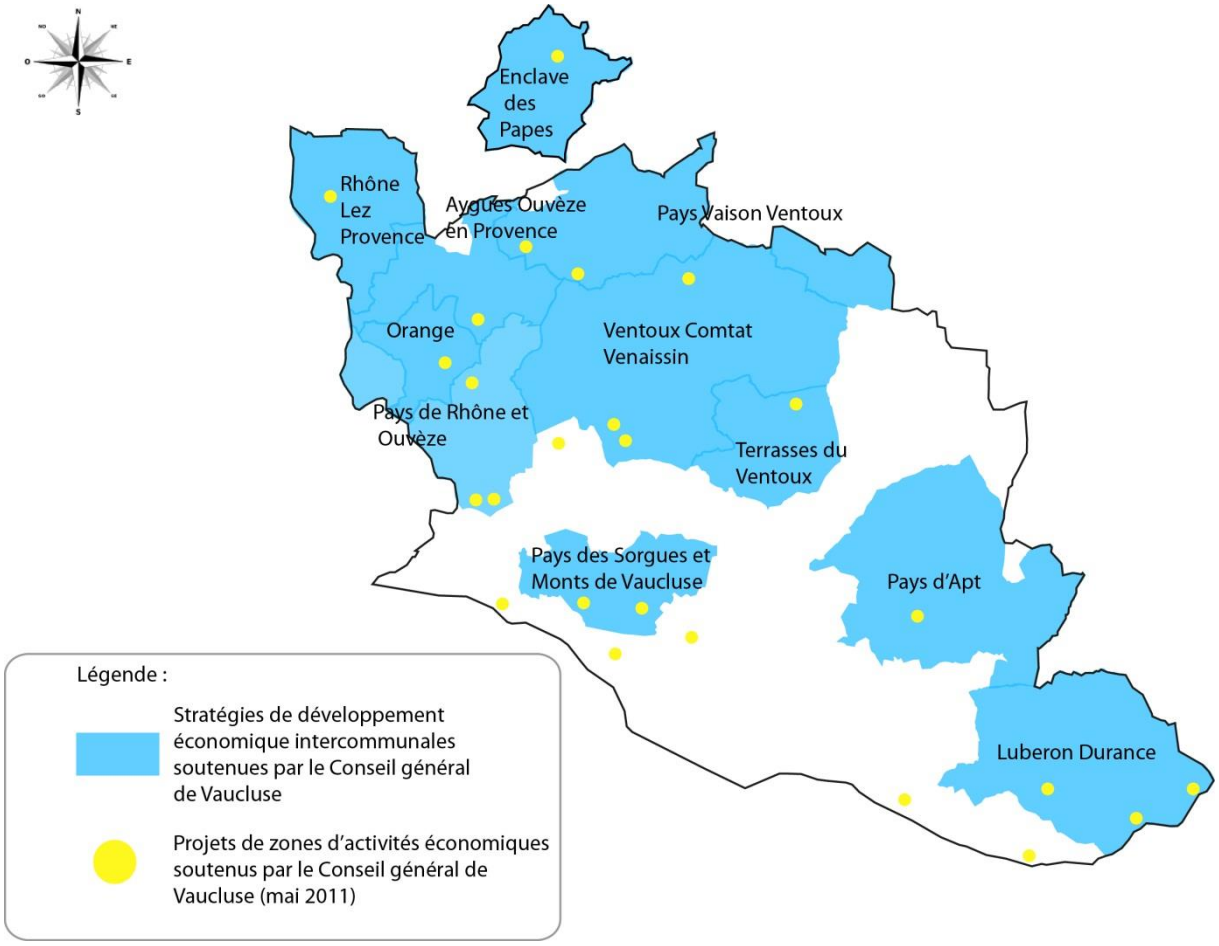
Les outils de la réussite : *requalifier l'offre de ZAE et la conforter sur les sites à enjeux*

Espace d'ouverture économique
Espace de confortement économique
Enjeux d'adaptation et de développement vers les zones HQE
Adaptation des ZAE existantes aux enjeux de la réussite
Enjeux de reconversion économique

Source : Carte réalisée par Parmenion, pour le Conseil général de Vaucluse, extrait du schéma Vaucluse 2015, février 2007, p.21.

Fig.II.32 : La stratégie du Conseil général de Vaucluse en matière de zones d'activités économiques.

D'après le point d'avancement établi par le Conseil général en mai 2011 *(fig.II.33)*, portant sur la mise en œuvre de son dispositif de « Charte qualité des parcs et quartiers d'activités », les EPCI soutenus présentent, pour un grand nombre des problématiques plutôt rurales d'ancrage local de l'activité économique (Vaison ventoux, Pays d'Apt, Luberon Durance, Pays de Rhône et Ouvèze et Rhône Lez Provence malgré leur localisation sur l'axe rhodanien, Enclave des Papes). Toutefois, la charte accompagne également des territoires dont les problématiques ne sont pas exclusivement rurales : la communauté d'agglomération du Comtat Venaissin englobe Carpentras qui appartient plutôt aux dynamiques de la plaine urbaine. Deux des quatre projets soutenus sur la CoVe concernent des parcs d'activités économiques se situant à Carpentras.



Source : *Services à la Une*, journal interne du Conseil général de Vaucluse, n°112 – mai 2011.

Fig.II.33 : Les démarches économiques et projets de parcs d'activités économiques (création / extension / requalification) soutenus par le Conseil général de Vaucluse, mai 2011.

Si la politique départementale n'exclue pas les territoires urbains, ceux-ci ne font pas non plus l'objet de politiques territorialisées explicites : on pense notamment aux axes rhodanien et durancien qui présentent des densités de population et d'enjeux économiques particuliers. Sur l'axe rhodanien, cela s'explique pour partie par la faiblesse du volet économique du Plan Rhône : on le retrouve dans le volet tourisme, énergie et transports principalement. Dans les deux derniers le Département ne joue pas de rôle particulièrement fort, hors le financement de la modernisation du port du Pontet. En matière touristique, les territoires d'intervention de l'Agence départementale de Réservation Touristique sont plutôt structurés sur des axes Est-Ouest mettant peu en lumière l'axe rhodanien, sauf le secteur d'Avignon. Le principal projet économique structurant dans lequel le Conseil général est impliqué est l'aménagement de la Via Rhôna (maîtrise d'ouvrage départementale) qui n'a fait l'objet d'aucune réalisation en Vaucluse. Les découpages intercommunaux qui ont tendance à morceler l'axe rhodanien ainsi que les majorités politiques opposées pour l'essentiel à celle du Conseil général expliquent également l'absence d'engagement du Département sur un enjeu rhodanien.

Sur l'axe durancien, l'approche du Conseil général est, comme nous l'avons déjà vu, un peu différente, car le Conseil général s'est engagé par convention avec d'autres partenaires (État, autres collectivités, Région, ITER France…) à financer à hauteur de 28 millions d'euros le projet ITER par des mesures d'accompagnement. Depuis plusieurs années, la Région PACA a quant à elle, une politique territoriale sur l'ensemble du Val de Durance plus clairement affichée (site à enjeux identifié dans le SRADDT), passant notamment par l'engagement récent d'une démarche d'Opération d'Intérêt Régional (OIR engagée en juin 2012).

- L'exemple à l'échelle de la ville et du quartier de la Zone Franche Urbaine (ZFU) d'Avignon :

Le dispositif de ZFU a été créé par la loi n°96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville. La loi prévoit que « des Zones Franches Urbaines sont créées dans des quartiers de plus de 10 000 habitants particulièrement défavorisés au regard des critères pris en compte pour la détermination des zones de redynamisation urbaine. Leur délimitation est opérée par décret en Conseil d'État en tenant compte des éléments de nature à faciliter l'implantation d'entreprises ou le développement d'activités économiques. » La ZFU définit des périmètres dans lesquels des exonérations de charges fiscales et sociales sont prévus pour les entreprises afin d'y inciter leur implantation. Les entreprises installées en ZFU se voient plus précisément exonérées d'impôt sur les bénéfices, de Cotisation Foncière des Entreprises (CFE) et de cotisation sur la Valeur Ajoutée des Entreprises (CVAE) (celle-ci doit être explicitement décidée par délibération de l'EPCI ou de la Commune) et de taxe foncière sur les propriétés bâties pendant 5 ans. La loi de finances de 2012 a reconduit ces avantages fiscaux pour une période de 3 ans. Ces exonérations s'accompagnent d'une clause d'embauche : 50% des emplois créés doivent être pourvus par des habitants des quartiers en ZFU ou en ZUS (le pourcentage a été porté de 30 à 50% par la loi de finances de 2012).

La ZFU, s'inscrit dans un dispositif de zonages « en boîtes gigogne » portant sur les quartiers en difficultés qui se caractérisent par des dispositifs d'ordre social et fiscal d'importance croissante, représentés dans la *fig.II.34* du plus faible (bleu clair) au plus fort (bleu foncé).

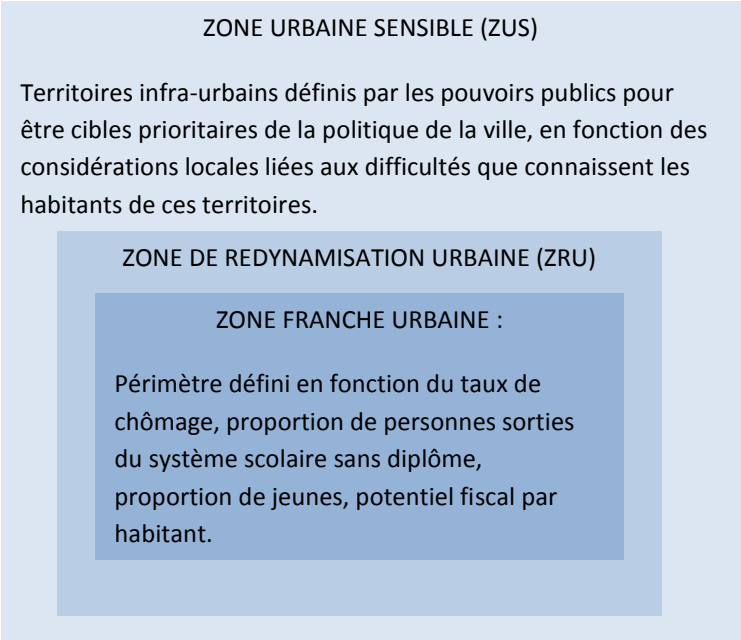
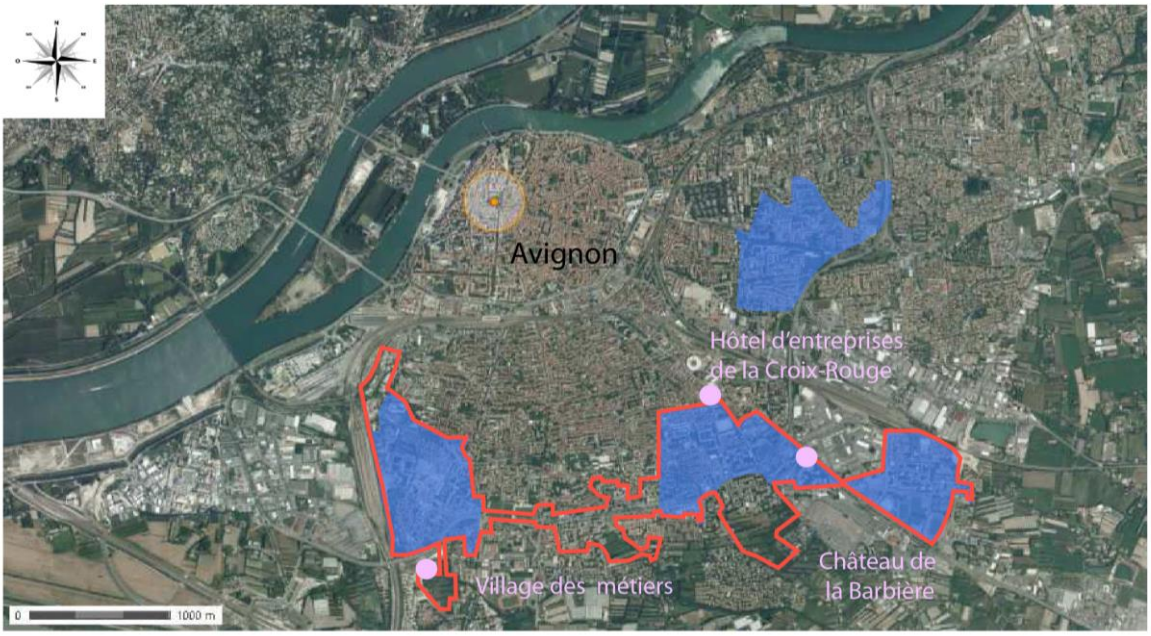


Fig.II.34 : Dispositif ZUS, ZRU, ZFU.

Ces dispositifs peuvent par ailleurs se combiner avec un Contrat Urbain de Cohésion Sociale (CUCS) qui se substitue aux anciens contrats de ville depuis 2007. Ces derniers visent à mettre en cohérence, sur une période donnée les différents dispositifs sectoriels mis en œuvre sur les quartiers en difficulté.

Avignon est concerné par trois périmètres de ZUS et un périmètre de ZFU qui relie les trois quartiers ZUS Ouest et Sud d'Avignon (d'Ouest en Est Monclar, Croix des Oiseaux et Saint-Chamand) (*cf. Fig.II.35*). La ZFU existe depuis 2006 (décret n°2006-1623 du 19 décembre 2006).



Légende :

Périmètre de la zone franche urbaine (ZFU)

Périmètre des zones urbaines sensibles (ZUS)

Offre foncière et immobilière économique de la ZFU

Source : IGN 2012 - www.geoportail.gouv.fr

Fig.II.35 : Périmètre de la ZFU et des ZUS d'Avignon.

Par délibérations des 22 décembre 2006 et 9 juin 2011, la communauté d'agglomération du Grand Avignon a déclaré d'intérêt communautaire le portage d'un Contrat Urbain de Cohésion Sociale. Un second CUCS vient d'être reconduit pour la période 2012-2014. Il s'appuie sur les dispositifs suivants, en plus des ZUS, ZRU et ZFU :

- le PLIE (Plan Local de l'Insertion et l'Emploi),
- les dispositifs d'amélioration du cadre de vie (zone d'intervention de l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine, Gestion Urbaine et Sociale de Proximité, Programme Local de l'Habitat…).

Ce contrat est signé entre le Grand Avignon, l'État, l'Agence Nationale pour la Cohésion Sociale et l'Égalité, la Caisse d'Allocation Familiale, la Mutualité Sociale Agricole Alpes Vaucluse, les Villes d'Avignon et de Le Pontet. Conformément aux circulaires des 24 mai 2006 et 15 décembre 2006, le contrat définit plusieurs niveaux de priorité : les niveaux 1 et 2 correspondent à des secteurs très prioritaires et priorités (Zones de Quartiers Prioritaire). On y retrouve les quartiers en ZRU et ZUS (et donc en ZFU) d'Avignon.

Pour inciter l'implantation d'entreprises dans la ZFU (qui concerne 18 695 habitants des 90 800 habitants d'Avignon et représente 235 hectares), la Ville d'Avignon a développé une offre foncière et immobilière dans le périmètre (représentée en rose sur la *Fig.II.35*). Il s'agit :

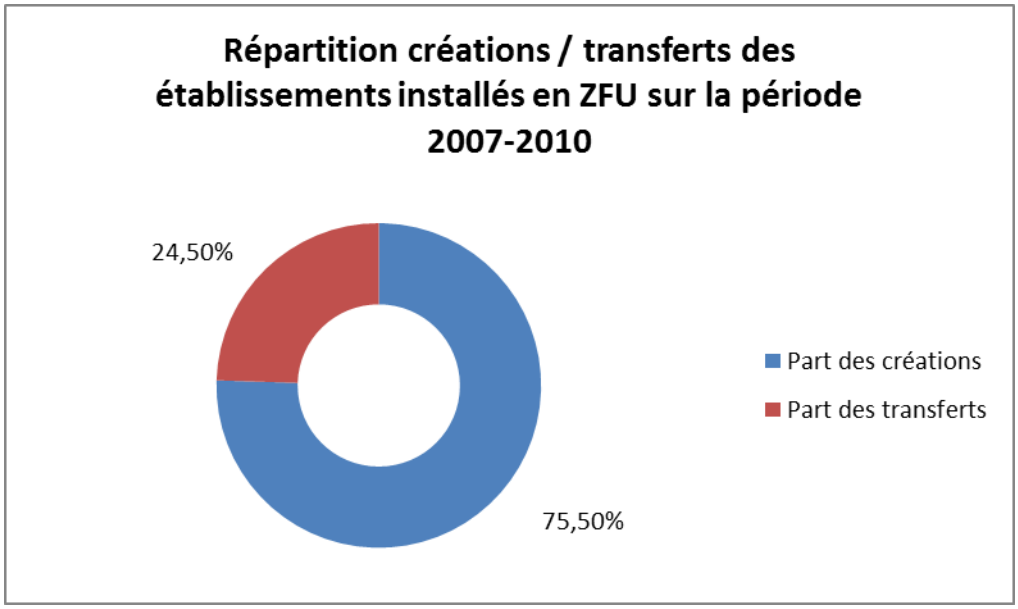
- d'un hôtel d'entreprises dit de la Croix Rouge : 2 415 m² de locaux et une offre de services aux entreprises,
- du château de la Barbière destiné à l'accueil de jeunes entreprises, dans lequel les bureaux ne sont proposés qu'à la location,
- du village des métiers : ensemble de cinq bâtiments modulables installé sur un lotissement artisanal de 2,2 hectares, destinés aux activités artisanales.

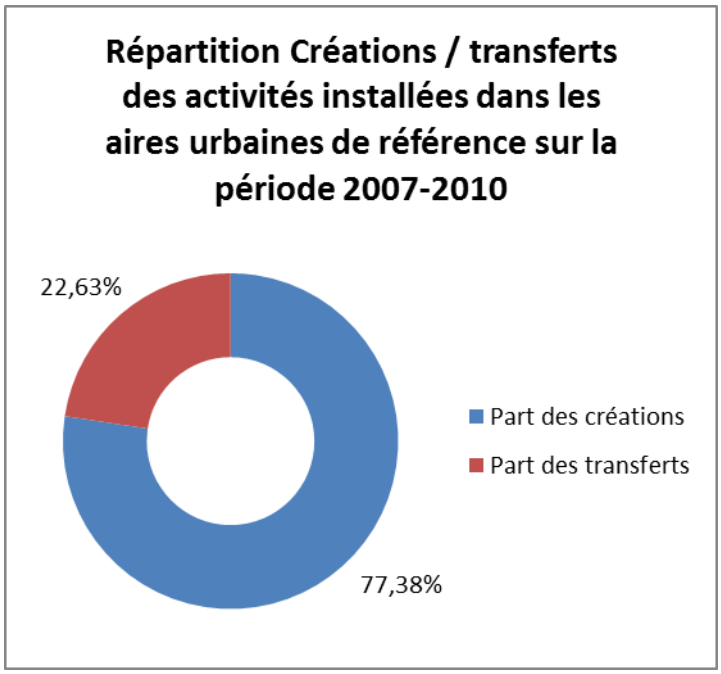
La défiscalisation comme moteur d'incitation au développement économique présente toutefois des limites qui rendent difficile la réelle évaluation d'une politique de zone franche, d'échelle infra-urbaine. Les implantations en ZFU permettent –elles une création nette d'emplois pour Avignon ou favorisent-elles simplement une relocalisation d'entreprises déjà présentes sur le territoire, parfois au détriment des quartiers quittés par ces mêmes entreprises ? Les ZUS font l'objet d'un rapport annuel sur la base d'indicateurs définis par la loi du 1er août 2003. En ce qui concerne l'activité économique, les indicateurs sont les suivants :

- nombre d'entreprises existantes créées ou transférées,
- nombre d'emplois existants, transférés et créés dans les ZFU,
- nombre d'embauches réalisées par les entreprises implantées dans ces zones de personnes résidant en ZUS,
- investissements publics dans chaque ZUS, ZRU et ZFU.

Attardons-nous d'abord sur la notion de transferts d'activités : celle-ci devrait permettre de définir si le développement des zones cibles de la politique de la ville ne s'effectue pas au détriment d'autres quartiers, hors ZUS. Les données fournies par le rapport 2011 de l'Observatoire national des ZUS montrent que la répartition entre création et transferts d'activités dans les ZFU est assez proche de celle des aires de référence urbaine (cf. *fig.II.36*), suggérant que si les transferts se font des zones urbaines environnantes vers les ZFU, les premières bénéficient également de transferts venant d'autres territoires. L'analyse de l'INSEE produite dans le rapport 2011, a toutefois « mis en évidence une influence négative en termes d'emplois et de création d'entreprises sur les voisinages de ces ZFU »[152]. Ce constat est conforté par le rapport Raoult[153], relatif au dispositif de ZFU qui reconnaît certes la capacité des ZFU à engendrer « un dynamisme économique incontestable », mais relatif avec un tissu économique toujours moins développés que leurs unités urbaines de référence et un « déficit d'intégration dans les politiques économiques locales ».

[152] Observatoire National des Zones Urbaines Sensibles, *Rapport 2011*, p.229.
[153] Groupe de travail présidé par Eric Raoult, « ZFU, développement économique et emploi dans les quartiers », 13.07.11, téléchargé sur www.i.ville.gouv.fr (4.01.12).





Source : Répertoire SIRENE, INSEE, cité par Observatoire National des Zones Urbaines sensibles, *Rapport 2011*, p.225.

Fig.II.36 : Répartition création / transferts d'activités dans les ZFU et leurs aires urbaines de référence.

L'autre critère intéressant est le coût public d'un emploi créé en ZFU : la ville d'Avignon, dans son bilan à mi-parcours de la ZFU (2006-2011) fait état d'une dépense de 9 ,5 millions d'euros (dépenses essentiellement liées aux opérations immobilières décrites ci-dessus) au profit du volet développement économique de la ZFU et du recrutement de 578 salariés ouvrant droit à exonération, portant à 16 435 €, la dépense publique par emploi créé pour la période 2006-2011 (en réalité, années effectives 2007-2010 car la ZFU a été créée en décembre 2006 et le rapport établi en 2011). A titre comparatif au niveau national, la dépense publique dévolue au développement

économique s'élève approximativement à 124,5 millions d'euros pour la période 2007-2010, pour un total de 36 508 salariés embauchés sur la même période. Pour une embauche 3 410 € ont été dépensés[154]. Le coût public d'un emploi est donc presque cinq fois supérieur à Avignon que la moyenne nationale. Ce bilan mitigé du volet développement économique des ZUS et des ZFU, n'a toutefois pas empêché la reconduction du dispositif ZFU jusqu'en 2014. Ce dernier exemple met en lumière un cas précis de volonté publique de réduction des inégalités territoriales, en montre les limites et finalement met en lumière l'idée que la gestion des disparités spatiales à toutes les échelles ne peut pas s'abstraire d'une prise en compte des emboîtements territoriaux, premier point du présent chapitre, confortant ainsi l'hypothèse de la nécessité pour l'action publique territoriale de prendre en compte toutes les configurations territoriales, emboîtement, enchevêtrement et fractales, en même temps.

Le présent chapitre a mis en lumière la possibilité de surmonter la confusion structurelle qui freine l'efficience de l'action publique territoriale sans passer en premier lieu par une nouvelle réforme structurelle. Le principal enjeu consiste avant tout à la reconnaissance par toutes les organisations publiques de références communes, permettant de surmonter la complexité de la répartition des compétences. La contractualisation constitue un outil de clarification du rôle des organisations et des acteurs autour d'un projet ou autour d'un territoire sous réserve qu'il ne soit pas démultiplié sur un seul territoire, aussi conviendrait-il de rechercher le partenariat le plus large possible autour des quelques projets structurants (exemple des contrats d'axe ou contrat de revitalisation de sites de défense) et de territoires de projets reconnus pas tous Agglomération / métropoles, parcs naturels régionaux et pays. La formulation de projets de territoire devrait être généralisée à l'échelle de tous les EPCI. Le Schéma de cohérence territoriale constitue l'autre outil de référence qui devrait être reconnu par l'ensemble des acteurs d'un territoire. Ces deux outils permettent d'intégrer des enjeux à traiter simultanément :

- clarification des compétences et du rôle d'organisations territoriales intervenant sur des échelles emboîtées ;
- gestion des disparités par la conduite de politiques de solidarités et d'équilibre ;
- gestion des enchevêtrements de territoires et de compétences.

Si le premier chapitre a permis de mettre en lumière la variation des périmètres territoriaux selon les thématiques abordées, les deux axes développés jusqu'ici perdent toutefois de vue l'approche dynamique, le caractère évolutif des périmètres territoriaux, aussi le troisième chapitre s'attèle à expliciter la problématique des temporalités.

[154] Cette analyse doit être prise avec précaution car le calcul est basé sur l'hypothèse que le développement économique a représenté 10,6% des dépenses publiques totales faites au profit des ZUS (pourcentage indiqué dans le rapport 2011).

V CHAPITRE 3 : GERER LES TEMPORALITES

Le présent chapitre a vocation à expliciter et éprouver le dernier axe du modèle tel qu'illustré dans le schéma ci-dessous.

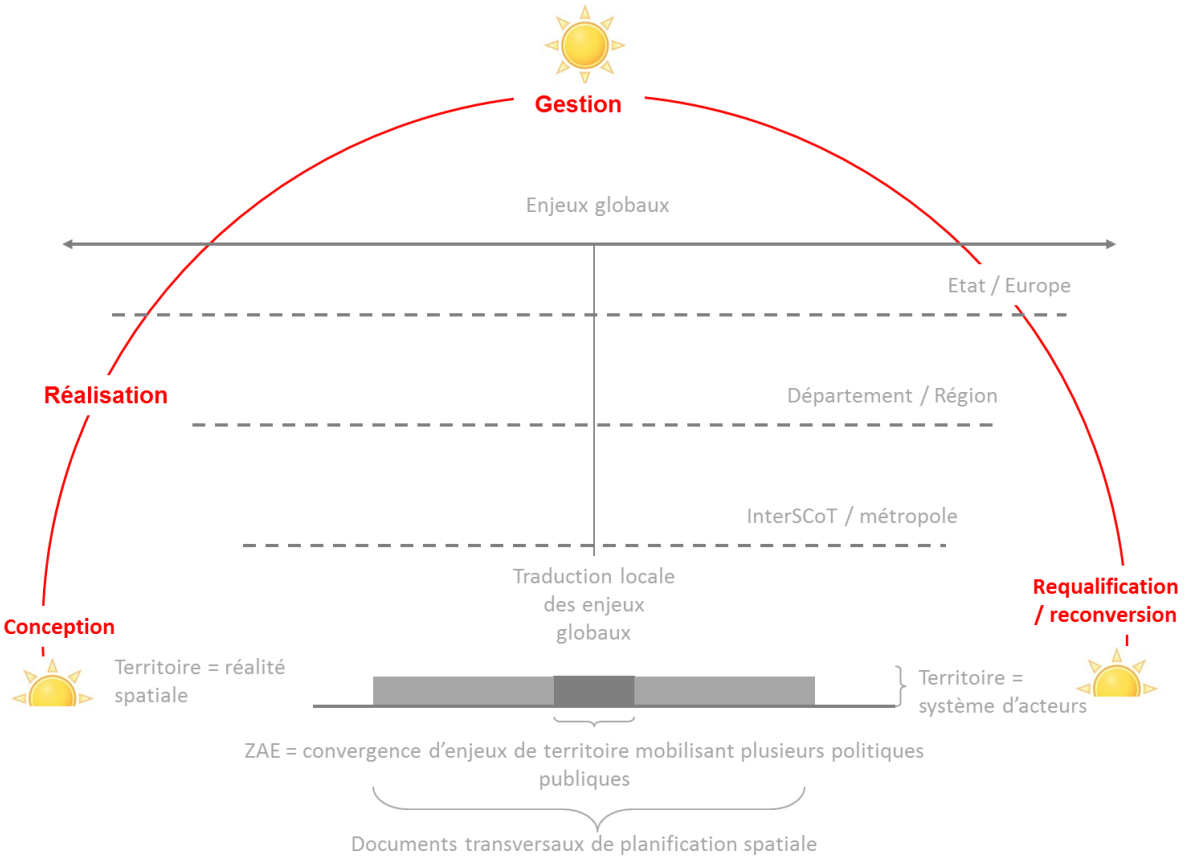


Fig. III.1 : Explicitation de l'axe relatif aux temporalités dans le schéma de l'intégration.

Le développement territorial se caractérise enfin par la complexité des temporalités dans lesquelles s'inscrivent les acteurs et les organisations en présence. Elles sont l'objet de deux formes de tensions : les tensions court terme / long terme et la tension anticipation / réaction.

1 La tension court terme / long terme : une imbrication des temporalités plus complexe que la simple opposition public / privé

La tension court terme / long terme est instaurée à plusieurs niveaux : une tension globale existe entre le temps des acteurs et celui des organisations indépendamment de leurs statuts, public ou privé. On constate ensuite un décalage entre le temps de l'acteur privé (entreprises, associations…) et celui de l'action publique. Au sein même de l'action publique on distingue les temporalités de la technostructure et de la sphère politique et au sein de la technostructure entre les cultures professionnelles de développeurs (court terme) et d'aménageurs (long terme). La sphère politique n'est d'ailleurs pas inscrite dans une temporalité unique : elle est d'abord soumise au temps électif, variable selon les structures, de moyen terme en général (3 à 6 ans). Elle est également soumise au

temps long, celui de la vision politique et de la prospective. Ces tensions se traduisent par la volonté de voir se réaliser les mêmes projets à des termes différents. Elles sont schématisées ci-dessous :

REPRESENTATION DES TENSIONS LONG TERME / COURT TERME

Légende :

Action privée (entreprises, associations…)

Sphère de l'action publique

Sphère politique et technostructure

Au sein de la technostructure : les aménageurs et les développeurs

Temps des acteurs

Temps des organisations

Long terme

Moyen terme

Court terme

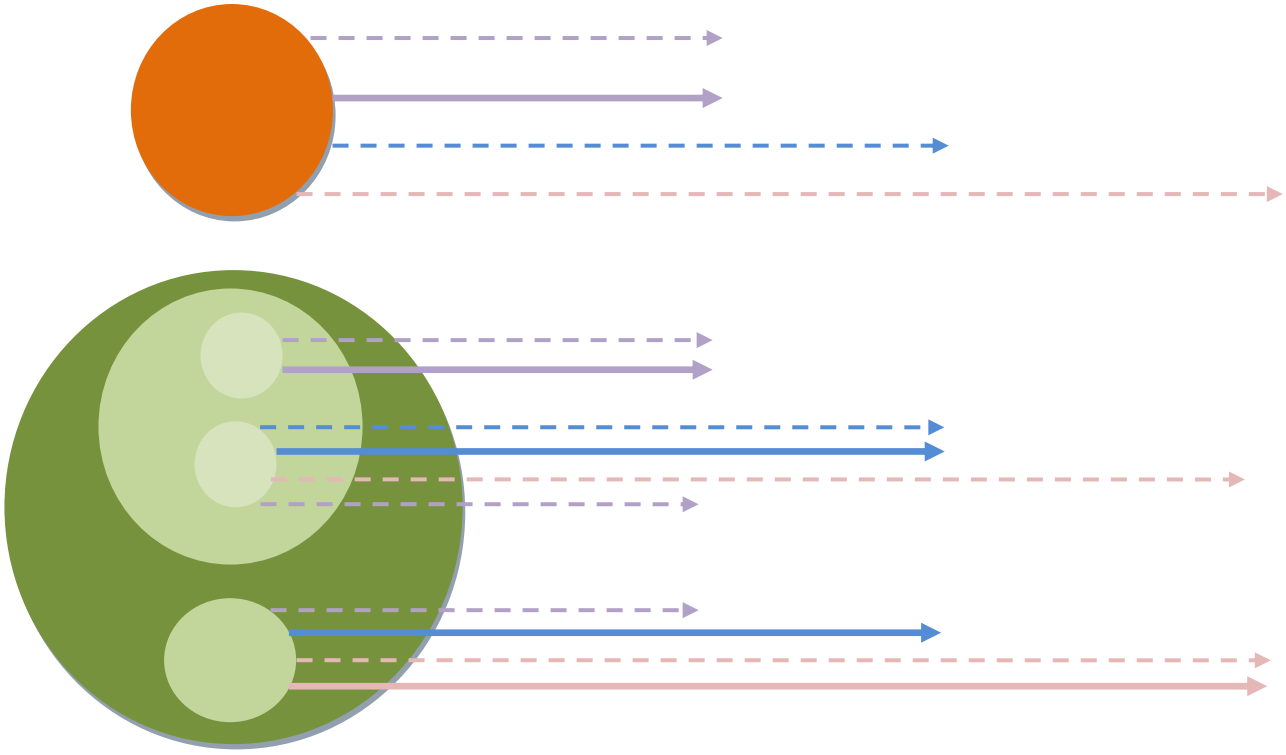


Fig.III.2 : Représentation schématique des temporalités des acteurs et des organisations.

1.1 La tension entre le temps du privé et le temps de l'action publique

On entendra ici par temps privé, d'abord le temps de l'individu confronté de manière transversale au temps de son organisation. Le temps du secteur privé face au secteur public sera abordé dans une seconde partie.

1.1.1 De l'individu au territoire

Une vie humaine s'inscrit sur environ 80 ans mais les travaux portant sur le territoire mobile (P. ESTEBE) ou la circulation des richesses (L. DAVEZIES) montrent qu'il n'y a pas corrélation parfaite entre une vie humaine et un territoire : les personnes pratiquent des échelles de territoire différentes selon la nature de leurs déplacements (travail, loisirs, consommation, vacances…), et sont par ailleurs amenées à se déplacer d'une grande région à une autre selon les périodes de la vie (vie active, retraite…) ou leur parcours professionnel. Cette réalité humaine doit être prise en compte dans le processus de développement d'un territoire : la présence d'individus sur celui-ci est parfois corrélée à des périodes de développement ou de crise sur ce territoire pouvant couvrir plusieurs décennies, et il arrive au contraire que le passage d'un individu sur un territoire ne soit que transitoire. Nous allons essayer d'éclaircir le lien entre le temps de l'individu et celui du développement territorial à travers deux approches, d'abord l'individu comme cible des politiques publiques, ensuite comme acteur du territoire.

1.1.1.1 L'individu comme cible des politiques publiques

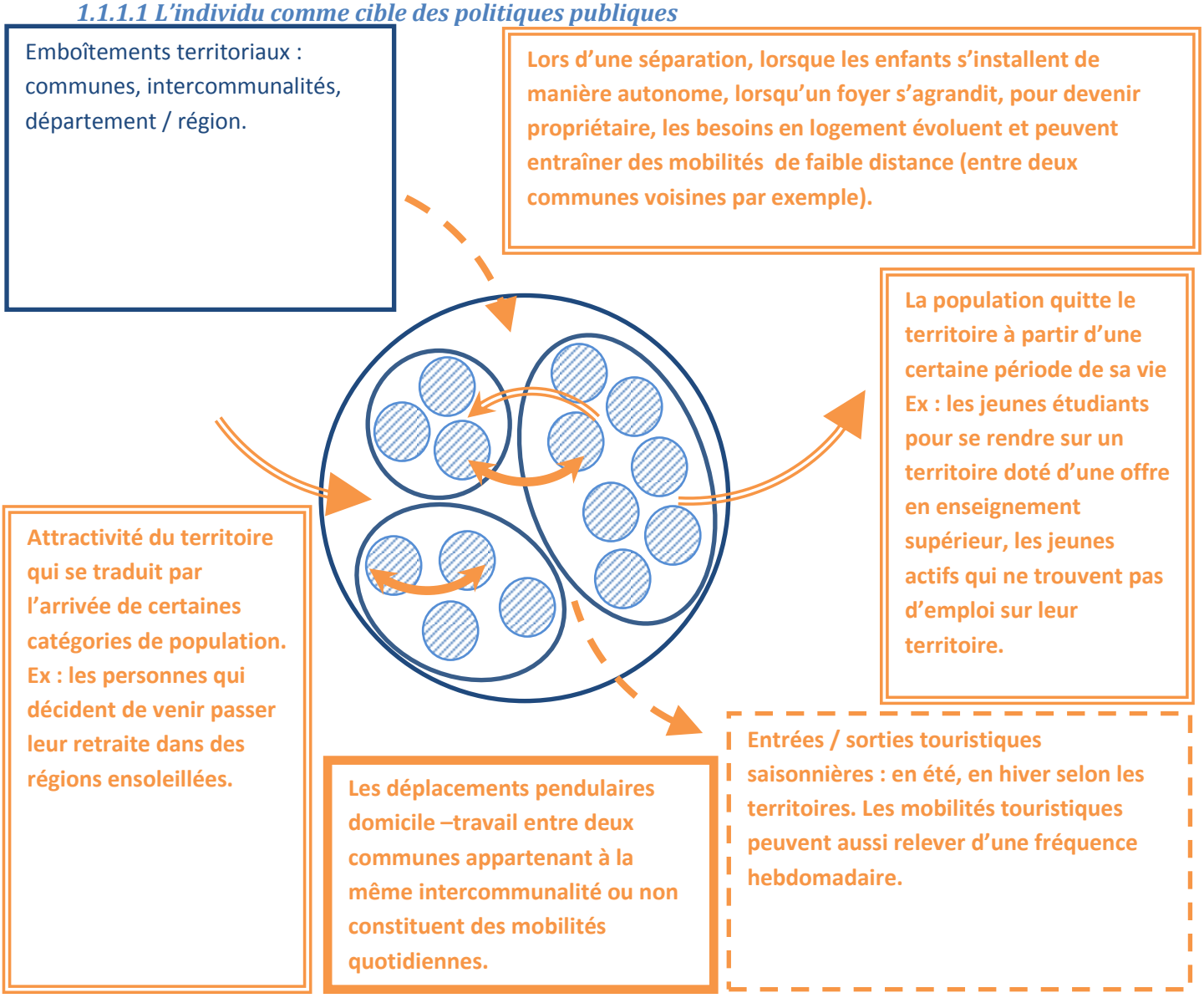


Fig.III.3 : Représentation synthétique des différentes temporalités des individus sur un territoire.

Ce schéma illustre le fait que l'action publique est confrontée à différentes formes de temporalités toutes liées à une problématique de mobilité physique des populations. Trois types de temporalités sont identifiés ici :

- <u>les temporalités liées à des grandes périodes de la vie</u> (les études, la construction du foyer, la retraite…) <u>qui correspondent à des cycles de plusieurs années</u>. Elles influent sur les caractéristiques socio-démographiques des territoires (plus ou moins jeunes, plus ou moins âgés, etc.) ;
- <u>les temporalités saisonnières</u> correspondant à quelques mois dans l'année. Il s'agit des entrées / sorties touristiques, ou des étudiants qui partent pour l'année universitaire et reviennent en vacances chez leurs parents par exemple ;
- <u>les temporalités à haute fréquence</u> comme les mobilités hebdomadaires (pour rentrer chez soi après une semaine de travail sur un territoire distant, partir en week-end de manière occasionnelle, aller vers des courses sur la zone commerciale…) et les mobilités quotidiennes (déplacements domicile – travail).

Ces différentes temporalités nécessitent deux types d'approche :

- la coordination entre les institutions et les différents échelons territoriaux pour traiter les problématiques de manière complémentaire (un foyer qui doit quitter la commune A pour trouver un logement plus grand pourra par exemple plus facilement trouver sur la commune B voisine une offre adaptée si les communes A et B ont travaillé sur un offre de logement complémentaire) ;
- il s'agit également de traiter le temps comme les maillons d'une chaîne, on parle d'ailleurs de « chaîne résidentielle » pour la problématique de l'habitat, mais cette vision est également valable pour les cursus scolaires ou la progression professionnelle.

Les entreprises sont plus particulièrement concernées par les temporalités de cycles de vie sur plusieurs années. Les acteurs publics commencent à appréhender la chaîne résidentielle des entreprises. Cette approche incite à inscrire la zone d'activités comme un point de passage possible d'une entreprise dans une offre d'espaces d'accueil plus complète, c'est l'approche qui prévaut dans le schéma d'accueil des entreprises de la communauté urbaine de Lyon.

Cycle de vie théorique d'une entreprise (durée de vie moyenne comprise entre 5 et 30 ans)

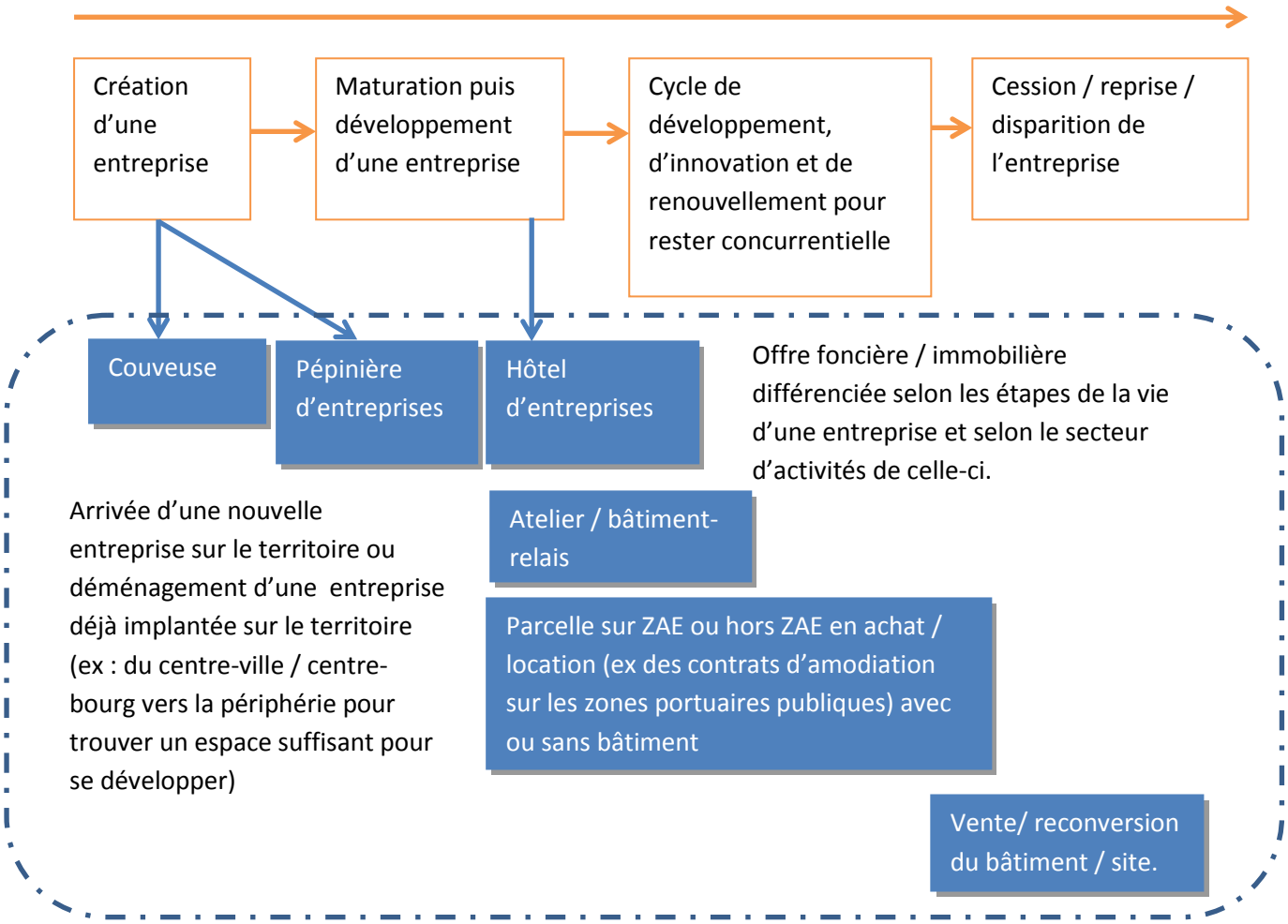


Fig.III.4 : Correspondance entre le cycle de vie d'une entreprise et l'offre foncière / immobilière.

1.1.1.2 L'individu, acteur et actif du territoire

Nous mettrons d'abord en lumière l'importance des individualités dans les processus de réussite ou d'échec du développement territorial : à plusieurs reprises dans le cadre des entretiens conduits sur les territoires d'étude, le rôle de certaines personnes ou certaines fonctions est particulièrement ressorti. Dans un second temps, nous essaierons d'expliquer le processus de capitalisation par lequel la matière grise individuelle peut devenir profitable au développement territorial malgré des temporalités décalées entre un développement territorial qui peut prendre plusieurs dizaines d'années et le passage d'un individu sur un territoire qui peut être de 3, 5, 10 ans. Nous aborderons par ce biais la notion d'identité et de culture territoriale : comment des savoir-faire, un tissu économique, des ressources naturelles, etc… contribuent à la pérennisation d'une image territoriale ? D'où vient l'identité industrielle de la vallée de la Meuse, la corrélation forte entre l'histoire de l'industrie textile et la Ville de Lyon, les activités de transformation de matière première (agricoles, minières…) dans le Vaucluse.

- <u>Le temps individuel, moteur de l'action</u>

Nous chercherons à montrer dans un premier temps que l'individu est la cellule de base de la mise en action et dans un second temps que la conduite et parfois la réussite de certains projets de développement territorial dépendent de certaines individualités.

- Le temps individuel : point de départ de la mise en action

L'importance du temps individuel est mise en avant par le processus du travail et sa contribution à la réalisation de projets collectifs : il est notamment mis en exergue par les travaux de B. LEROUX[155] qui souligne le rôle fondamental des responsables de SCoT chargés d'organiser par thématique le suivi et la production des études et l'expression des points de vue, de préparer les confrontations entre enjeux contradictoires, les face à face et les croisements d'information, coordonner les médiations et organiser les arbitrages. Ils couchent enfin sur le papier les accords et les avancés au fur et à mesure des échanges et des médiations et coordonnent l'écriture du document, la formalisation des objectifs et du règlement[156]. Dans le cas des trois SCoT étudiés (agglomération lyonnaise, agglomération de Charleville-Mézières et agglomération d'Avignon), on observe une pérennité des personnes en charge des SCoT au sein des structures : l'exemple d'Avignon est particulièrement intéressant car tout à la fois la direction de la maîtrise d'ouvrage (syndicat mixte du SCoT) et de la maîtrise d'œuvre (agence d'urbanisme de l'aire avignonnaise) ont changé pendant le processus d'élaboration (l'agence d'urbanisme née en 2004 en est à son troisième directeur et son second Président). La personne en charge de l'élaboration des versions intermédiaires des documents et de la cartographie dont B. LEROUX souligne l'importance dans le processus de médiation est en revanche restée la même.

Le rôle de continuité de certains individus a été ponctuellement pointé dans quelques territoires : il en va ainsi de l'équipe des membres de la direction des actions interministérielles de la Préfecture des Ardennes (une des chargés de mission est en poste depuis 1981, tandis que les changements de Préfet ont lieu environ tous les deux ans) ou encore de la direction générale des services du Conseil

---

[155] LEROUX B, *La planification aux prises avec le droit : le travail d'élaboration des schémas de cohérence territoriales*, thèse de doctorat, sous dir. JEANNOT G, soutenue en mars 2010, Université Paris-Est Ecole doctorale « Ville, Transports et Territoires ».

[156] Ibid., extraits des conclusions de la partie III de la thèse : « L'articulation entre des activités de production d'un document et de médiation ».

général des Ardennes. Yves Pardonnet est resté DGS de cette collectivité entre 1982 et 2007, tandis que la collectivité, sur la même période a connu trois Présidents.

- Des personnalités contributrices à la conduite et la réussite de projets de développement territorial

Les personnalités auxquelles la presse, des travaux de recherche ou des entretiens sur le territoire attribuent un rôle spécial dans le développement territorial sont, pour l'essentiel, des personnalités politiques ou des entrepreneurs dont l'activité a été motrice sur le territoire.

Les personnalités qui ressortent sur les trois territoires étudiés, pour la période 45-75, ont une aura fortement corrélée à leur rôle durant la seconde guerre Mondiale. B. CARTERON (1908-1996), dans le Rhône, J. GARCIN (1917-2006), dans le Vaucluse et J. SOURDILLE (1922-1996) se sont tous les trois illustrés par leurs actions de Résistance. On notera qu'ils ont ensuite tous les trois été Président du Conseil général : B. CARTERON a été élu conseiller général en 1945 et devient son Président entre 1957 et 1979. J. SOURDILLE a été élu Président du Conseil régional entre 1974 et 1981 et ne devient Président du Conseil général des Ardennes qu'en 1982 (jusqu'en 1995). J. GARCIN a été quant à lui Président du Conseil général de Vaucluse entre 1970 et 1992. On notera que l'aura de ces personnes peut ponctuellement être associée à un affranchissement des procédures comme c'est le cas de B. CARTERON qui négociait certaines questions directement avec les Préfets[157]. Cet affranchissement est très lié à la lourdeur et la lenteur des procédures administratives, que nous aborderons plus loin et qui sont mal adaptées aux situations de crise et d'urgence économique. Dans les secteurs ruraux, les Conseillers généraux détiennent parfois une aura importante pour l'action menée localement comme c'est le cas de R. TREGOUËT dans le canton de Saint-Laurent-de-Chamousset, au nord du Rhône. Entre 1974 et 2004, ce conseiller général contribue activement au développement local en :

- créant en 1974 une association, loi 1901, rassemblant surtout des femmes, alors sans emploi, afin de répondre à des missions de sous-traitance industrielle exigeant peu de qualification ;
- en 1981, cette association est transformée en Société Coopérative Ouvrière de Production (SCOP), constituant une usine de 120 salariés.

Souhaitant accroître la présence locale de matière grise, il est également à l'origine de la création d'une pépinière d'entreprises appelée AXONE qui doit permettre aux jeunes chercheurs de développer leurs brevets. Il prend en 1990, l'option de spécialiser le territoire vers le multimédia, grâce au centre ERASME qui doit faciliter l'accès aux connaissances, via Internet, des entrepreneurs et des jeunes.

A partir des années 1980, le rôle des élus locaux prend de l'importance du fait des lois de décentralisation qui prévoit l'élection des Conseillers généraux au suffrage universel direct, ce qui ne sera le cas des Conseillers régionaux qu'en 2004. A partir des années 80, on remarque que les personnes dotées d'une forte aura locale détiennent aussi des mandats ou des fonctions de niveau national : cela été le cas de plusieurs Maires comme R. BARRE (Maire de Lyon entre 1995 et 2001, il avait été Premier Ministre de trois gouvernements entre 1976 et 1981), J-L. WARSMANN, Maire de Douzy depuis 1989 est Député et a aussi été Président de la Commission des Lois à l'Assemblée

[157] HOUSSEL J-P, « Promotion collective et développement dans la France rurale progressive : l'exemple des Monts du Lyonnais », in *Annales de Géographie*, t.109, n°611, pp.21-42, Web : http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/geo_0003-4010_2000_num_109_611_1902, 2000.

Nationale. Ce poste a grandement facilité le vote de la loi n°2006-1771 du 30 décembre 2006, sur les Bassins d'Emplois à Redynamiser (BER) qui confère aux Maires de certains territoires, comme dans les Ardennes, la possibilité de délibérer pour exonérer les entreprises de taxe professionnelle. J. GATEL, député entre 1981 et 1983 puis entre 1988 et 1993, a été secrétaire d'Etat auprès du Ministre de la Défense entre 1983 et 1984 (dans le gouvernement de P. MAUROY) puis secrétaire d'Etat auprès du premier Ministre chargé de l'économie sociale et solidaire entre 1984 et 1986 (dans le gouvernement de L. FABIUS). Il a été localement vice-Président du Conseil général pour le canton d'Orange Ouest entre 1988 et 1994, et adjoint au Maire d'Orange, chargé des finances. De même M-J. ROIG est Maire d'Avignon depuis 1995, elle a occupé les postes de Ministre de la famille et de l'enfance en 2004, puis Ministre déléguée à l'intérieur auprès de D. DE VILLEPIN jusqu'en 2005. Cette corrélation entre le pouvoir national et le pouvoir local est particulièrement forte dans les Ardennes où l'Etat est très présent : la fonction de Préfet de Département y est très forte, notamment comme médiateur et animateur entre les acteurs territoriaux. On constate par ailleurs que les visites ministérielles ont été particulièrement nombreuses sur ce territoire entre 2005 et 2007 (période de campagne présidentielle) et ont débouché sur le projet d'implantation de l'Agence Nationale des Titres Sécurisés à Charleville-Mézières.

Parmi les exemples d'individualités en capacité de marquer l'évolution d'un territoire, on trouve également des entrepreneurs ou familles d'entrepreneur, qui par leurs investissements et / ou leur patrimoine foncier disposent de moyens importants pour changer le territoire. L'exemple de Charles et J. THOMAS est à ce titre instructif sur la Commune de Le Pontet (au nord d'Avignon, dans le Vaucluse). Cette histoire part du domaine agricole de Roberty (son propriétaire au 16e siècle) qui devient à la fin du 18e siècle la propriété de la famille de magistrats, dite famille THOMAS. C. THOMAS (1787-1871) et son fils J. THOMAS (1829-1908) furent les deux artisans d'importantes évolutions économiques de la commune de Le Pontet (qui devient commune autonome d'Avignon en 1925). C. THOMAS fait d'abord épierrer les terres et installe un système de drainage (sous formes de tranchée et d'aqueducs souterrains) : il fait notamment construire deux filioles (filiole Thomas et filiole Yvaren) depuis le canal de Crillon (construit à la fin du 18e siècle - autour de 1775 – et reliant la Durance au Rhône, constituant une ceinture verte autour d'Avignon) pour irriguer ses terres. Il possède au début du 19e siècle 250 hectares, représentant plus du quart du territoire communal actuel. Il donne naissance aux premières fabriques, en construisant en 1804 le moulin du Paradou dédié au moulinage de la soie, auquel il associe en 1810 une usine de fabrication d'étoffes de soie, appuyée sur les magnaneries de Font Rose et de la Grangette. En 1834, C. THOMAS est à la tête de deux fabriques de garance, une fabrique de garancine, une fabrique d'acide sulfurique, une fabrique de tissage et de moulinage de soie, l'ensemble implanté à proximité du Paradou. En 1850, une gare est ouverte à Le Pontet sur la ligne Paris-Lyon-Marseille : C. THOMAS met en place un mini-train, le Decauville, pour relier le Paradou à la gare de Le Pontet.

Son fils, J. THOMAS transforme les fabriques en industrie : L'activité est fortement touchée en 1862 par la maladie du ver à soie, puis plus tard par la découverte du processus permettant de créer l'alizarine (dérivée de la garance) chimique. L'activité de couleur laisse donc la place au développement d'une industrie chimique : J. THOMAS, qui possédait déjà une unité de production d'acide sulfurique, y ajoute la production d'engrais chimiques comme le superphosphate, ainsi que le sulfate de cuivre, le sulfate de fer, puis une fabrique d'alun, de sulfate d'alumine et d'hydrate d'alumine. Le moulin de Réalpanier, au sud de la commune connaît les mêmes évolutions. Les activités chimiques se développent en réalité à Le Pontet à partir de la seconde moitié du 19e siècle

avec l'implantation, en 1848, d'une usine de produits chimiques par les lyonnais Perret et Olivier. Cette usine fusionne en 1872 avec la Compagnie de Saint-Gobain. J. THOMAS racheta l'une des usines implantées dans le quartier de l'Oseraie, qui fut à son tour rachetée en 1918 par la Compagnie de Saint-Gobain[158].

En plus de la norme qui confère à certains individus, certaines prérogatives, les territoires bénéficient ponctuellement d'individualités fortes qui imposent le consensus local, ou d'élus locaux dotés d'un pouvoir accru du fait de leurs mandats au niveau national. Mais au-delà de ces quelques personnalités qui marquent plus ou moins le devenir du territoire, il existe des mécanismes de capitalisation qui permettent au territoire et aux organisations de bénéficier de compétences et de savoir-faire individuels.

- Les mécanismes de capitalisation

Bien que les individus puissent être les témoins d'une certaine continuité sur le territoire, comme nous l'avons vu plus haut, la somme et le croisement des temporalités individuelles ne donne pas un temps unique sur lequel tout le monde serait calé mais bien des croisements et des éloignements qui posent la question de la culture et de l'identité territoriales : comment des spécificités territoriales comme le savoir-faire industriel ou les habitudes coopératives (notamment dans le territoire lyonnais) peuvent dépasser leur dépendance à des individualités pour devenir des caractéristiques de territoire inscrites dans le temps long ? L'exemple de la famille THOMAS à Le Pontet (84) montre que le développement territorial est un processus dépendant d'un engagement plus collectif et sur plusieurs générations. La thèse défendue ici est que ce passage s'effectue grâce aux actifs économiques territoriaux qui constituent le fil conducteur des évolutions économiques de long terme d'une part et grâce au rôle des organisations qui constituent des cadres plus pérennes que les individus d'autre part.

- **Les actifs économiques territoriaux, fil conducteur de l'identité territoriale sur le long terme**

  - Une approche historique générale du lien entreprise / territoire

Les actifs économiques territoriaux permettent la résilience du développement économique territorial car ils créent un lien avec les entreprises alors même que celles-ci subissent par ailleurs des dynamiques « d'extra-territorialisation ». L'histoire de la relation des entreprises au territoire depuis la première révolution industrielle pourrait être illustrée par le schéma suivant :

[158] DEROUDILHE R- Maire de Le Pontet et Conseiller général -, *Le Pontet*, imprimerie AUBANEL, 1982, pp.13-28

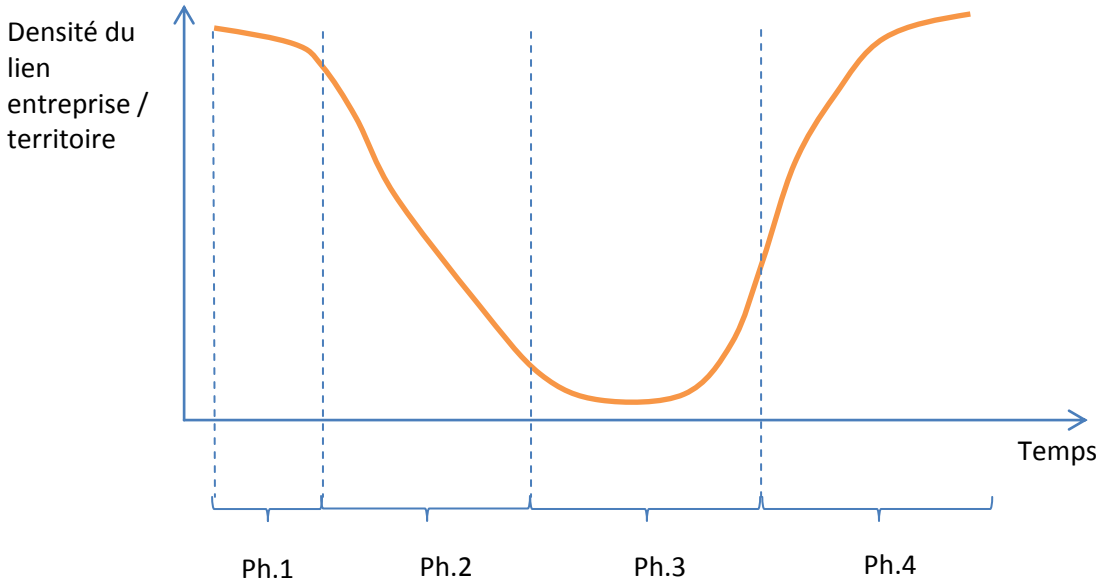


Fig.III.5 : Evolution de l'intensité de la relation entreprises / territoire.

Phase 1 : la période proto-industrielle (fin du XVIIIe siècle-1830)[159]

L'intensité de la relation entreprise / territoire était grande car les activités productives étaient implantées près de la matière première (minerais, ressources agricoles), des sources d'énergie (forêts, eau) et au cœur des marchés locaux. Il existait un lien fort entre la ville et sa campagne environnante : la ville offrait des fonctions de négoce et d'échanges et constituait un marché local pour les productions des campagnes. A cette époque des activités productives se développent également dans la ville sous forme de fabriques et d'ateliers imbriqués dans le tissu urbain, mêlant les fonctions d'habitat et de production. Des formes de production préalables à l'industrialisation se développent : il s'agit des manufactures qui regroupent un très grand nombre d'ouvriers mais où la réalisation du travail est encore manuelle et artisanale. Cette période se caractérise également par un perfectionnement de l'agriculture, essentiellement lié à l'extension des zones cultivables, notamment grâce au drainage et à l'assèchement de zones marécageuses.

Phase 2 : Les Révolutions Industrielles (RI) (1830-1880-1914)

Alors que la Grande-Bretagne connaît une industrialisation à partir de la fin du XVIIIe, la France n'est engagée réellement dans la 1e Révolution Industrielle qu'à partir de 1830. Avec les deux RI, les liens entre le territoire et les entreprises se distendent du fait de facteurs que nous retiendrons comme des dynamiques d'extra-territorialisation mises en lumière, en rouge, dans la *fig.III.7* ci-dessous.

Les découvertes techniques (apport du charbon de terre – coke-, en plus du charbon de bois, innovations techniques dans le domaine des chemins de fer qui inaugurent un progrès constant des systèmes mécaniques complexes) facilitent les transports et rendent les entreprises moins dépendantes de la localisation de leur main d'œuvre ou de la matière première. Par ailleurs compte tenu des quantités produites par l'industrie, les montants à investir deviennent trop importants pour

[159] Rappel historique fondé principalement sur :
BERSTEIN S, MILZA B, Histoire du XIXe siècle, Ed. Hatier, coll. Initial, 1997, pp.27-48 et 232-251.
BONNET J, BROGGIO C, Entreprises et territoires, Ed.Ellipses, Coll. Carrefours, 2009, pp.7-42.
RIOUX J-P, La révolution industrielle 1780-1880, Ed. Seuil, 1989.

le capitalisme familial et impose de trouver de nouveaux modes de financement : la société anonyme dont le capital est composé d'actions se généralise au cours des deux Révolutions Industrielles. En parallèle, le libre-échange et la modernisation des systèmes bancaires facilitent la circulation de l'argent et élargissent le périmètre géographique des investissements. La division du travail à l'intérieur du territoire français (taches de conception dans les métropoles et taches d'exécution divisées en gestes répétitif et simples dans les villes moyennes de province) entraîne une déqualification du travail des ouvriers et favorise la délocalisation des productions, encore accrue par l'intense mécanisation de l'industrie. La Grande Dépression (1873-1895) a par ailleurs engagé un mouvement de concentration / cartellisation des entreprises qui réduit le nombre de centres de décision et les éloigne par conséquent des territoires locaux. Ce phénomène de concentration des entreprises existe encore aujourd'hui. Les historiens soulignent une temporalité de la RI en France caractérisée par une forte inertie, qui lui confère un caractère de mixité de l'ancien et du nouveau plus fort que dans d'autres pays d'Europe : compte tenu de la résistance des corporatismes et de l'absence de modernisation de l'agriculture coexistent longtemps les formes anciennes de production avec les débuts de l'industrialisation. Ils mettent également en lumière la rapide prédominance du capitalisme financier en France sur le capitalisme industriel, interprétée comme une préférence de l'économie virtuelle sur l'économie réelle.

Phase 3 : elle correspond à l'exacerbation des tendances décrites dans la phase 2. Elle est symbolisée par la seconde moitié du XXe siècle :

- dans les années 1960, les activités productives ont été déplacées en périphérie des villes (la division du travail nécessite de créer des bâtiments à l'horizontal pour organiser le travail à la chaîne), on voit émerger des équipements qui caractérisent la périphérie (les zones industrielles, les campus universitaires, les hypermarchés) ;
- les taches de production ne sont plus délocalisées seulement dans les villes petites et moyennes de province mais dans les pays émergents (l'Inde, la Chine, le Brésil), entraînant l'augmentation importante du taux de chômage dans les pays qui avaient été précocement industrialisés ;
- la culture financière est dominante. La spéculation, entraînant un décrochement entre la valeur donnée aux entreprises sur les marchés boursiers et l'économie réelle, devient la cause principale des crises économiques de la seconde moitié du XXe siècle.

Le secteur des services devient prédominant, il remplace l'industrie.

Phase 4 : elle correspond aux tendances actuelles que l'on peut observer depuis le début des années 2000 et que l'on peut qualifier de « retour vers le territoire ». Le territoire n'est pas, comme dans la première phase d'industrialisation, considéré seulement pour la ressource de ses sols et d'énergie, il est perçu comme un système d'acteurs proposant une somme d'actifs territoriaux à valoriser. Les partenariats entre les grands groupes et les PME / PMI, avec les centres de recherche et d'enseignement supérieur conditionnent la performance économique des entreprises. La littérature en sciences économiques et sociales met par ailleurs en lumière :

- un phénomène significatif d'externalisation de certaines fonctions de l'entreprise qui induit des partenariats locaux renforcés,
- le rôle de facteurs extra-économiques comme la confiance et la relation inter-personnelle dans la performance des entreprises.

Aussi, cette nouvelle période économique est symbolisée par les différentes formes de systèmes productifs locaux, clusters et autre pôles de compétitivité.

Notre hypothèse est que cette courbe générale constitue une bonne grille de compréhension de la relation entreprises / territoires mais que les dynamiques d'extra-territorialisation coexistent avec les logiques d'ancrages territoriaux, la bonne compréhension de ces deux dynamiques de long terme est un préalable nécessaire à la conduite d'une action publique territoriale efficace en matière de développement économique, c'est pourquoi nous nous employons dans les paragraphes suivants à mieux qualifier cette tension entre extra-territorialisation et ancrage territorial de long terme.

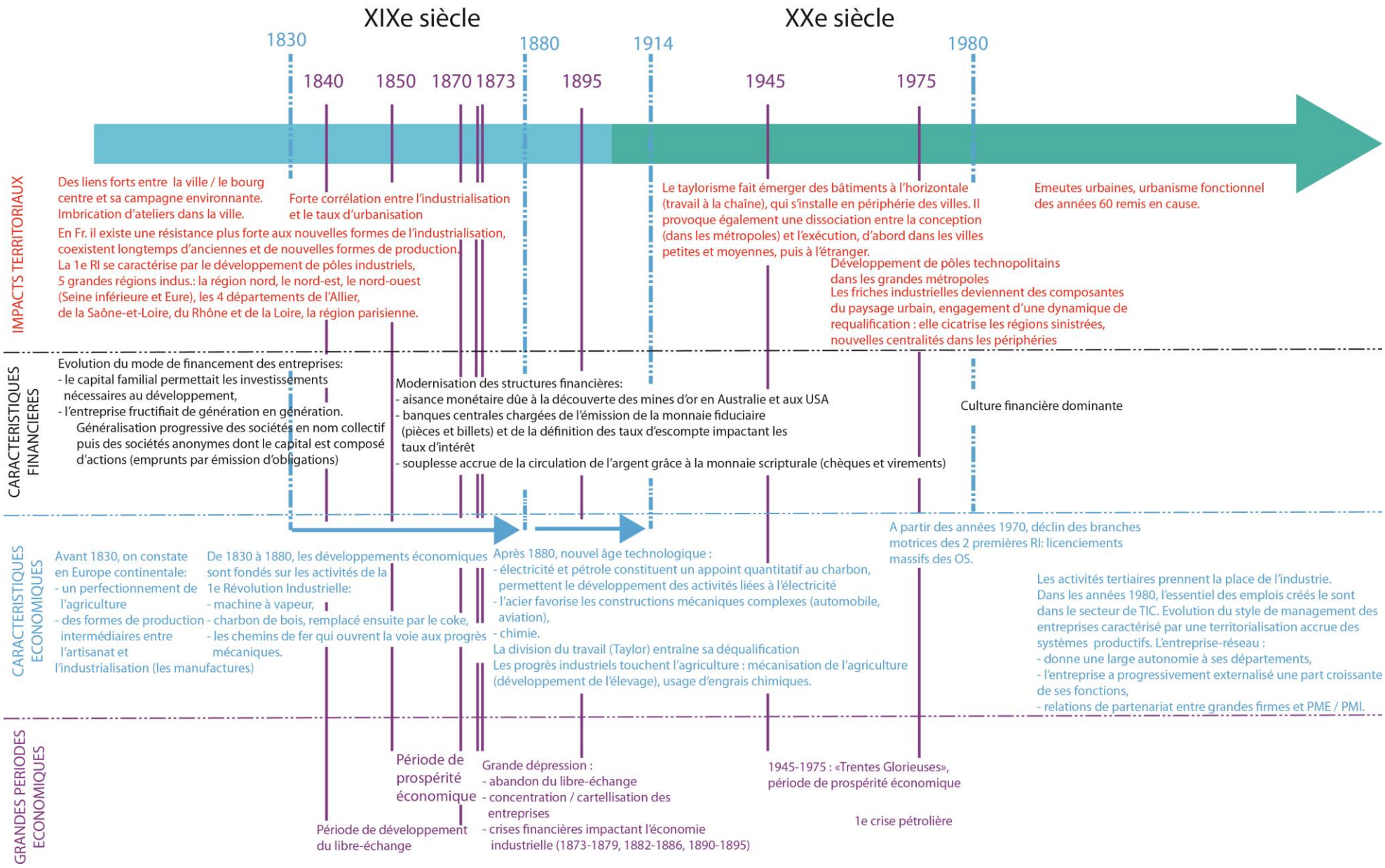


Fig.III.6 : Chronologie générale de l'industrialisation en France aux XIXe et XXe siècles.

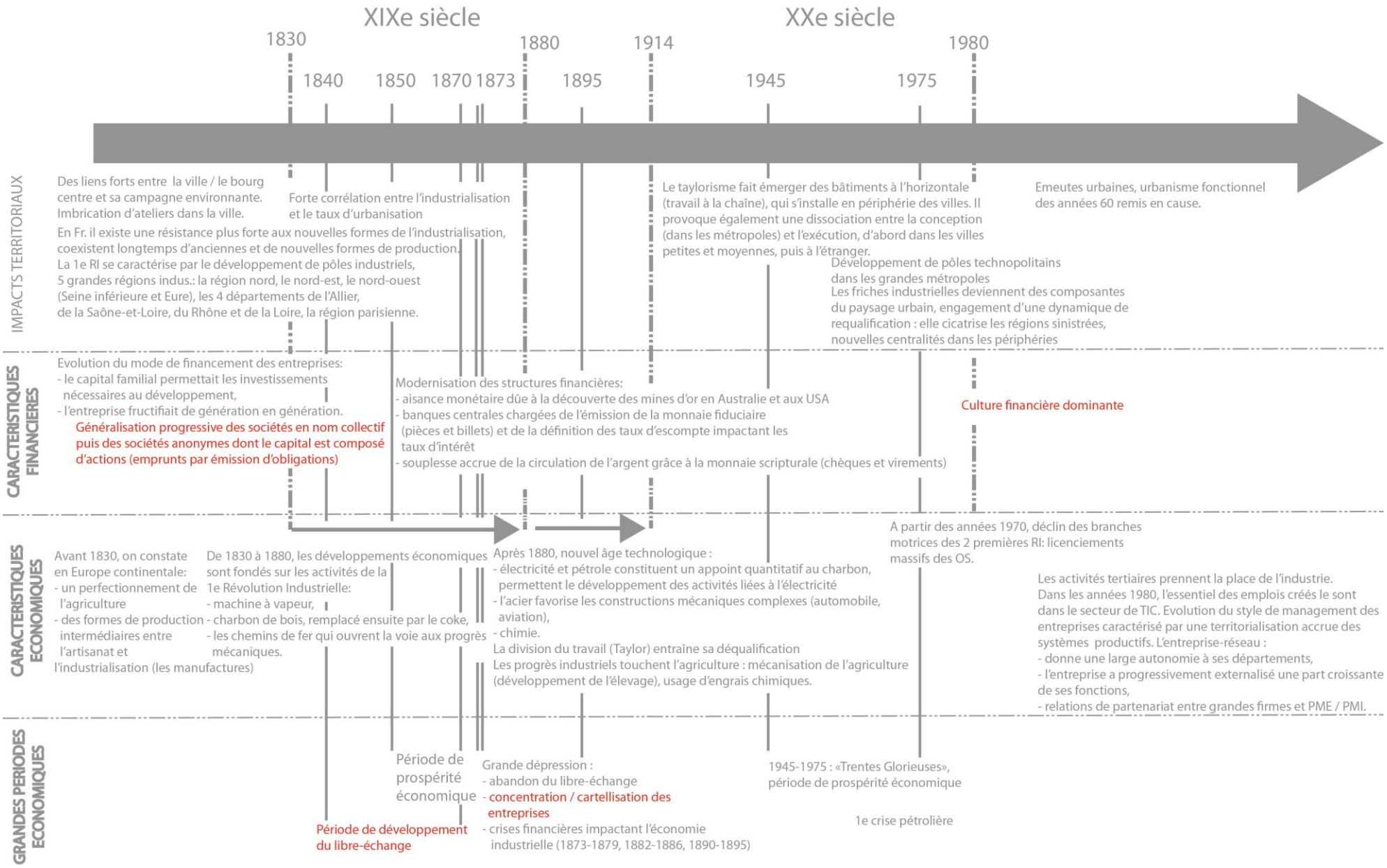


Fig.III.7 : Les facteurs de l'extra-territorialisation.

- Qualifier les dynamiques « d'extra-territorialisation »

Le phénomène de métropolisation plaide en faveur d'une « extra-territorialisation » de la décision par l'absorption dans des groupes, d'entreprises locales et la financiarisation de leur capital, pourtant, la majorité du tissu économique français est composé de PME – PMI : nous allons tenter par l'approche statistique de mesurer leur autonomie et leur ancrage local en nous appuyant sur nos trois territoires d'étude.

Pour qualifier l'ancrage local des entreprises des Ardennes, du Rhône et du Vaucluse, il semblait nécessaire de définir la répartition par type d'entreprises conformément au décret n°2008-354 du 18 décembre 2008[160].

Premier postulat : plus le tissu d'entreprises locales est fait de petites entreprises, plus important est l'ancrage local des entreprises, augmentant les chances d'avoir sur le territoire les centres de décision de ces entreprises. Malheureusement les données disponibles ne reprennent pas cette nomenclature et ne permettent de développer l'analyse que par faisceaux d'indices. Le dispositif CLAP (Connaissance Locale de l'appareil productif, données 2006) fournit par département la répartition des entreprises de manière précise jusqu'à 100 salariés, la dernière catégorie réunissant tous les établissements de 100 salariés et plus. Ces données permettent de constater que les entreprises de moins de 100 salariés représentent dans les trois territoires plus de 99 % du tissu d'entreprises. C'est dans le Rhône que la part des entreprises de plus 100 salariés ou plus est la plus importante (0,92 %) et dans le Vaucluse qu'elle l'est le moins (0,5 %). L'analyse des effectifs salariés, selon la même nomenclature fait ressortir que :

- 37 % de l'emploi salarié ardennais se trouve dans 0,84 % des entreprises, représentant une densité moyenne de 270 salariés dans les établissements de 100 salariés ou plus, tandis que la densité moyenne de la province s'établit à 277 ;
- 42,26 % de l'emploi salarié du département du Rhône se trouve dans 0,92 % des entreprises, représentant une densité moyenne de 296 salariés dans les plus grands établissements ;
- 31,99 % de l'emploi salarié vauclusien se trouve dans 0,5 % des entreprises, représentant une moyenne de 267 salariés dans les établissements de 100 salariés ou plus.

A l'aune de cette donnée, le Vaucluse apparaît comme le territoire où les établissements de 100 salariés ou plus comptent en moyenne le nombre le moins important de salariés.

Cette analyse est complétée par les données CLAP 2008, établies au niveau communal et précisant la nomenclature des établissements de 100 salariés ou plus en trois catégories ; il s'agit des établissements comptant :

[160] « La catégorie des petites et moyennes entreprises (PME) est constituée des entreprises qui :
- d'une part occupent moins de 250 personnes ;
- d'autre part ont un chiffre d'affaires annuel n'excédant pas 50 millions d'euros ou un total de bilan n'excédant pas 43 millions d'euros.

La catégorie des entreprises de taille intermédiaire (ETI) est constituée des entreprises qui n'appartiennent pas à la catégorie des petites et moyennes entreprises, et qui :
- d'une part occupent moins de 5 000 personnes ;
- d'autre part ont un chiffre d'affaires annuel n'excédant pas 1 500 millions d'euros ou un total de bilan n'excédant pas 2 000 millions d'euros.

La catégorie des grandes entreprises (GE) est constituée des entreprises qui ne sont pas classées dans les catégories précédentes ».

- de 100 à 199 salariés ;
- de 200 à 499 salariés ;
- de plus de 500 salariés.

Cette donnée, fournie par type d'activités, montre une nette prédominance du Rhône dans le secteur des activités industrielles[161]. Les Ardennes comptent par ailleurs un plus grand nombre de salariés que le Vaucluse dans ces secteurs, sauf dans la catégorie des 200 à 499 salariés où la présence forte d'entreprises du secteur de l'agroalimentaire en Vaucluse, rapproche le nombre d'effectifs salariés des deux territoires. La fabrication « d'autres produits industriels » est l'activité qui regroupe dans les Ardennes, le plus d'effectifs salariés dans les établissements de 200 -499 salariés alors que pour les deux autres territoires, c'est dans chaque catégorie d'établissements (100 à 199, 200 à 499 et plus de 500 salariés) le secteur de l'administration publique, l'enseignement, la santé humaine et l'action sociale qui est sur-représenté. En ce qui concerne plus globalement les secteurs des services, on constate là encore une confortable prédominance du Rhône : il est le seul des trois territoires à compter des établissements de 100 salariés ou plus dans le secteur de l'hébergement et de la restauration, et à en compter même parmi les établissements de plus de 500 salariés. On notera simplement que dans le secteur des activités immobilières, le nombre d'effectifs salariés des établissements de 100 à 199 salariés est presque équivalent entre le Rhône et le Vaucluse (150 salariés environ), témoignant de la forte attractivité résidentielle de ces territoires. Le secteur de la construction ne traduit pas cela de manière aussi flagrante (dans les établissements de 100 salariés ou plus) : si le Vaucluse dispose d'une entreprise comptant plus de 500 salariés dans le secteur de la construction, il n'en disposerait d'aucune dans la catégorie des 200 à 499 salariés et seulement 121 salariés dans la première catégorie. Cette information est invalidée par la CCI de Vaucluse qui identifie six entreprises comptant entre 100 et 200 salariés dans le secteur de la construction, une seule dans la catégorie des 200 à 499 salariés et aucune dans celle des plus de 500 salariés.

L'étude de l'ancrage local des entreprises peut être conduite également grâce à l'analyse du taux d'appartenance des entreprises à un groupe. Cette dernière donnée n'existe malheureusement qu'à l'échelle nationale.

[161] Les activités industrielles regroupent la fabrication de denrées alimentaires, de boissons et de produits à base de tabac, la cokéfaction et raffinage, la fabrication d'équipements électriques, électroniques, informatiques, la fabrication de machines, la fabrication de matériels de transport, la fabrication d'autres produits industriels

	Au 1er janvier 2008				Part des salariés pour 1% des établissements appartenant à un groupe
	Entreprises		Effectif salarié		
	Nombre (en milliers	Part dans les groupes (en %)	Effectif moyen (en milliers)	Part dans les groupes (en %)	
Industries agricoles et alimentaires (1)	63,9	4,7	590,6	58,6	12,4
Industries des biens de consommation	65,2	7,3	593,3	72,4	10,0
Industrie automobile	1,9	26,6	254,6	94,1	3,5
Industries des biens d'équipement	41,5	13,1	770,5	74,9	5,7
Industries des biens intermédiaires	59,5	18,7	1 306,8	76,6	4,1
Énergie	3,3	28,8	222,6	97,7	3,4
Construction	376,6	2,2	1 542,8	32,9	14,7
Commerce	628,4	5,3	3 122,6	57,9	11,0
Transports	91,7	6,7	1 150,0	68,9	10,3
Activités immobilières	310,7	6,1	291,0	37,3	6,1
Services aux entreprises (2)	478,0	9,0	2 832,5	62,8	6,9
Services aux particuliers	451,7	1,8	1 264,7	32,0	18,3
Éducation, santé, action sociale	384,1	0,6	647,0	29,0	46,2

Source : Insee, Suse, Lifi, Diane, 2008.

Fig.III.8 : Appartenance des entreprises et de leurs salariés à un groupe.

Les secteurs qui concentrent à la fois le plus d'établissements appartenant à des groupes et la part de salariés la plus importante sont l'industrie automobile et l'énergie. Nous avons constaté l'importance de ces secteurs pour les entreprises de plus de 100 salariés dans le Rhône et dans les Ardennes. Dans ce second territoire, l'industrie automobile est au cœur d'un système productif corrélé : l'unité de PSA-Peugeot-Citroën implantée à Charleville-Mézières depuis 1974 comptait, en 2011, 2242 salariés. Cette unité fabrique des pièces brutes, en fonte et en alliage d'aluminium (pièces de groupes motopropulseurs et de liaisons au sol) destinées aux unités d'usinage ou d'assemblage du Groupe. Elle dispose également d'un atelier prototype qui réalise des éléments de fonderie pour les futurs moteurs et véhicules du Groupe. Cette industrie a donné lieu à l'implantation d'équipementiers automobiles comme Delphi (récemment devenue Nexans power Accessories) ou Visteon. La forte présence de ce type d'activités en Champagne-Ardenne est affirmée par la création d'un pôle d'excellence automobile de Champagne-Ardenne qui constitue l'implantation locale de la Plateforme automobile créée à l'issue des Etats Généraux de l'Automobile en juin 2009.

Le secteur de l'énergie est quant à lui fortement représenté dans le Rhône et à proximité immédiate du Vaucluse avec les centrales nucléaires de Saint-Alban (au Sud de Vienne où travaillent 671 agents et 120 entreprises prestataires) du Bugey, (à l'Est de Lyon où travaillent 1 200 agents et 300 salariés extérieurs permanents) et du Tricastin (au nord de Bollène où travaillent 1 200 agents et 500 salariés extérieurs permanents). Ces importants moteurs économiques sont dotés de centres de décision qui ne sont pas installés dans les Ardennes, le Rhône ou le Vaucluse. Notons que les établissements relevant du secteur de l'éducation, la santé et l'action sociale n'appartiennent que pour 0,6 % à des groupes, mais cela représente 29 % des salariés, aussi, il s'agit du secteur économique qui représente la plus grosse concentration de salariés appartenant à un groupe.

Les phénomènes de polarisation de la croissance se traduisent, à l'échelle mondiale, pour les entreprises productives par la concentration de l'outil de production dans quelques grandes entreprises, la centralisation de la décision économique dans quelques métropoles du monde et l'implantation des productions dans les pays où le coût de main d'œuvre est le moins cher. Toutefois,

grâce à l'analyse statistique proposée ci-dessus, nous avons pu illustrer le fait que la taille des entreprises et le type d'activités constituent des facteurs objectifs de probabilité d'ancrage local. L'importance du tissu économique des PME / PMI en France, nuance les dynamiques d'extra-territorialisation des leviers du développement économique. Il convient toutefois d'identifier plus précisément les facteurs de cette extra-territorialisation qui limitent les marges de manœuvre pour impulser un développement économique local : la localisation des sièges sociaux des entreprises et la structure de leur capital permettent de déterminer la réalité de l'ancrage local. Nous prendrons pour exemple les acteurs économiques du pôle de compétitivité Lyon Biopôle.

Le pôle mondial Lyon Biopôle compte 208 membres (entreprises, investisseurs ou projets de création d'entreprise). Sur les 80 % des acteurs ayant renseigné leur appartenance à un groupe, seulement 25,6 % déclarent être des filiales (ce qui représente 43 sociétés). Près de la moitié de ces filiales (49 %) ont des centres de décision situés à l'étranger (Etats-Unis, Japon, Allemagne…). Sur les 51 % restants, plus de la moitié des acteurs ayant déclaré appartenir à un groupe ont leur siège dans l'agglomération de Lyon ou à Grenoble, le reste de ces entreprises ont leurs sièges à Paris ou dans la région parisienne pour l'essentiel. Notons que si les investisseurs ne représentent que 16 % des acteurs du biopôle, 44 % sont dotés de centres de décision en région parisienne. La part des établissements dont la décision est extérieure à Lyon ou sa région est finalement assez faible, près de la moitié des acteurs déclarant appartenir à un groupe sont des investisseurs (seulement un huitième des acteurs appartiennent à des groupes). On peut considérer en conséquence que ce pôle de compétitivité constitue réellement un actif territorial de la grande région lyonnaise. Cet équilibre entre le territorial et l'extra-territorial se retrouve également dans l'histoire de l'institut Mérieux dont l'ancrage historique est lyonnais mais que des rachats successifs ont intégré dans un archipel d'établissements extra-territoriaux, comme le montre la figure ci-après.

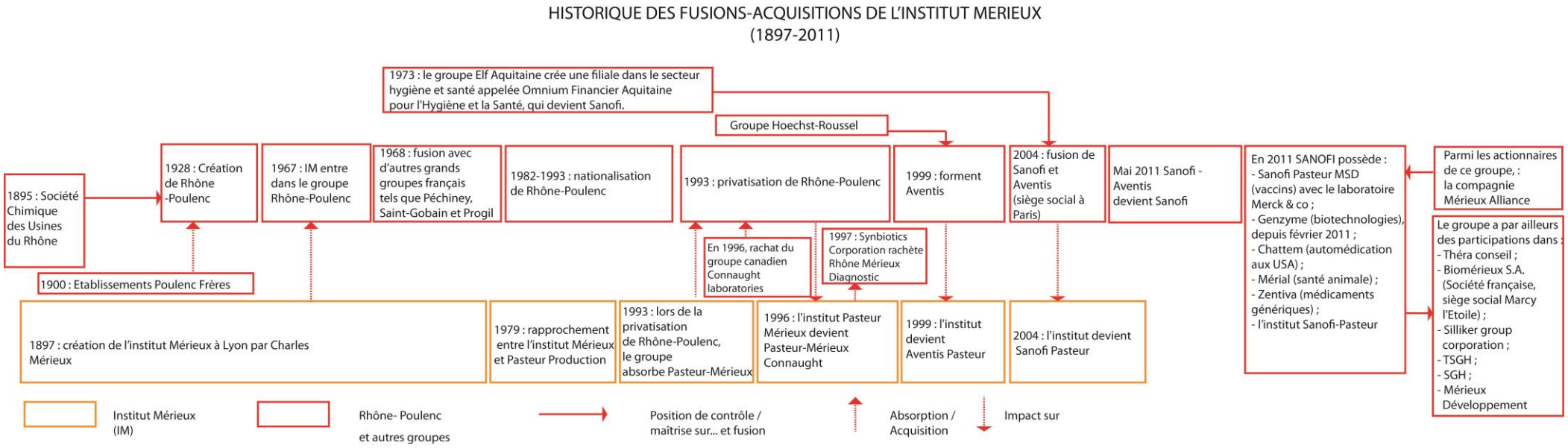


Fig.III.9 : Évolution du capital de l'institut Mérieux (69).

Ces exemples mettent en lumière une tension entre les dynamiques d'extra-territorialisation et d'ancrage local, sans les rendre exclusives l'une de l'autre. Une entreprise, même soumise à des dynamiques d'extra-territorialisation, peut jouer un rôle de relais des savoir-faire, des compétences et de la matière grise au profit collectif des acteurs du territoire, si elle s'inscrit dans un maillage d'acteurs stable dans le temps. Pour cela, les politiques de pôles d'excellence (pôles de compétitivité et PRIDES en Région Provence Alpes Côte d'Azur) peuvent contribuer à la stabilisation de ce maillage / réseau en associant des acteurs privé et publics, des acteurs productifs avec des acteurs de la recherche, etc. qui deviennent dépendants les uns des autres à force de relations interpersonnelles, permettant l'établissement de relations de confiance, et la conduite de projets partagés.

Le maillage constitué par les pôles de compétitivité constitue un autre indice de l'ancrage territorial des entreprises. A l'issue du Comité Interministériel d'Aménagement et de Développement du Territoire du 11 mai 2010, on décompte :

- cinq pôles de compétitivité dans le Rhône. Il s'agit de Lyon Biopôle (pôle mondial), Axelera (vocation mondiale), Techtera, Lyon Urban Truck & Bus (national) et Imaginove (national) ;
- sept pôles de compétitivité implantés en Vaucluse, à proximité immédiate ou dans lesquels sont impliqués des acteurs vauclusiens. Il s'agit des Pôles Solutions Communicantes Sécurisées (mondial), TRIMATEC (national), Risques (national), Européen d'Innovation sur le Fruits et Légumes (national), CAPENERGIES (national), PEGASE (national) et Arômes Senteurs Saveurs (national) ;
- deux pôles dans lesquels des acteurs ardennais sont impliqués : le pôle Industrie et Agro-Ressources (vocation mondiale) et Matéralia (national).

Lyon et son agglomération (Villeurbanne) constituent l'épicentre des pôles de compétitivité énumérés ci-dessous, tandis que le Vaucluse n'accueille que le pôle européen d'Innovation pour les Fruits et Légumes (PEIFL) à Avignon. Les autres pôles possèdent leurs sièges sociaux en Provence Alpes Côte d'Azur ou à proximité (TRIMATEC à Pont-Saint-Esprit). Une antenne locale du pôle Matéralia est implantée à Charleville-Mézières mais le siège social du pôle se trouve à Metz tandis que le pôle IAR est installé à Laon. Ces trois territoires ont donc des positionnements très différents par rapport à la construction de réseaux locaux d'entreprises, tandis que l'agglomération lyonnaise apparaît plutôt motrice, les Ardennes et le Vaucluse s'inscrivent plutôt dans des dynamiques qui sont impulsées à l'extérieur de leur territoire administratif.

Sur la base de l'exemple des pôles de compétitivité, nous cherchons enfin à illustrer plus précisément les mécanismes de l'ancrage territorial d'une entreprise en défendant l'idée que l'histoire économique et l'histoire d'un territoire sont fortement imbriquées : l'économie s'appuie sur la valorisation d'actifs territoriaux et contribue, en retour à l'émergence d'une identité économique territoriale sur le temps long, et ce même lorsque les évolutions sont dues à des crises ou des changements brutaux. L'activité horlogère qui s'était fortement développée en Suisse et en Franche-Comté (autour de Besançon) depuis le XVIIIème siècle a décliné à partir des années 70 sous la pression de la concurrence de l'Extrême-orient. Pourtant le savoir-faire de cette industrie de précision a été pour partie conservé sur le territoire grâce au développement des activités nano et micro-technologiques qui exigent le même savoir-faire de précision. Cette opportunité de reconversion industrielle s'est également présentée dans les Ardennes : l'emploi industriel ardennais représentait encore en 2006 une part supérieure à la moyenne de province et de France

métropolitaine. Comme le Nord et l'Est de la France, les Ardennes sont touchées par la crise industrielle, mais ne sont pas engagées de manière aussi précoce que l'agglomération lilloise ou la Lorraine dans une dynamique de reconversion : son tissu industriel toujours en difficultés, reste toutefois dense.

	Part de l'emploi industriel 2006
Ardennes	24,4%
Rhône	15,8%
Vaucluse	11,4%
Province	16,7%
France métropolitaine	15,2%

Source : INSEE, estimations d'emploi, 2006

Fig.III.10 : Part de l'emploi industriel en 2006 dans les trois départements étudiés.

En 2006-2007, une entreprise de fabrication d'éoliennes en milieux extrêmes a sollicité le savoir-faire sidérurgique des industriels ardennais et notamment leur capacité à travailler de grosses pièces. Cette opportunité, qui n'a pas été saisie alors par les entreprises ardennaises est toutefois un bon exemple des possibilités d'évolutions d'un savoir-faire ardennais. Ces exemples montrent que les savoir-faire industriels constituent des actifs territoriaux, qui peuvent être saisis pour favoriser la reconversion plus globale de territoire. L'histoire économique de la commune de Le Pontet dans le Vaucluse va permettre de mieux éclairer ces mécanismes itératifs entre le territoire et ses activités économiques. L'intérêt porté plus particulièrement à la commune de Le Pontet s'explique par le fait que celle-ci concentre avec les villes d'Avignon et de Sorgues 60 % des établissements économiques du Bassin de Vie d'Avignon[162]. Le Pontet constitue avec ces deux autres villes le pôle d'emplois du bassin de vie. L'histoire économique de la commune de Le Pontet dans le Vaucluse illustre d'abord des dynamiques économiques bien connues pendant la période 1960-1970 :

Le Pontet bénéficie de la délocalisation d'entreprises avignonnaises qui ne trouvent pas à Avignon le foncier nécessaire à leur développement, comme c'est le cas pour la société Auto Michel (démolition automobile) Granitex devenue Negretti (fabrication de carrelage), la société REVSOL (devenue la Bricaillerie, filiale de la société Berton Sicard) ou encore l'entreprise de BTP Deshaires qui a cessé son activité en 1970.
Par ailleurs, les implantations résultent de la localisation des infrastructures des transports et d'opportunités foncière définies au coup par coup. On constate en effet que les localisations des entreprises évoquées ci-dessus, lorsqu'elles sont encore dédiées à des activités économiques aujourd'hui, sont à proximité de la nationale 7, ou entre le Rhône et la nationale 7 mais sont distantes les unes des autres et parfois enserrées dans des quartiers résidentiels.

Ce n'est qu'à partir de la fin des années 1970 que les activités économiques sont regroupées dans des zones d'activités, comme c'est le cas de la zone de 5 ha aménagée au nord du Port de Le Pontet ou de la zone de Saint-Tronquet encore plus au nord qui voit le jour, sous forme de Zone d'Aménagement Concerté, sur 20 ha au début des années 1980.

[162] Source : fichier SIRENE, juin 2006, tiré du rapport de présentation du SCoT du Bassin de Vie d'Avignon, p.42.

L'analyse de terrain fait ressortir que certaines implantations économiques sont parfois installées sur la commune de Le Pontet depuis plusieurs décennies, les établissements ont parfois changé mais l'activité est demeurée la même ou appartient au même secteur. La Société Européenne des Produits Réfractaires (SEPR) en est un bon exemple : elle s'installe à Le Pontet après la seconde guerre Mondiale (1948) et est toujours en activité aujourd'hui. Cet exemple renvoie par ailleurs plus globalement à l'histoire économique du Pontet qui a évolué sous le coup de facteurs parfois externes au territoire, mais qui affiche pourtant une forme de continuité. De plus, on observe un lien évolutif mais permanent entre l'activité économique et les actifs territoriaux.

La Révolution industrielle à Le Pontet a été permise par l'exploitation d'une ressource d'abord agricole, les cultures de la garance et les magnaneraies (vers à soie élevés sur les mûriers) ont permis le développement d'une industrie textile (teinturerie, tannerie, fabrication d'étoffes de soie) appuyée sur les canaux d'irrigation agricole (canal de Vaucluse et canal de Crillon) et l'énergie des moulins puis des fabriques de type proto-industrielle (exemple du moulin du Paradou dirigé par la famille THOMAS évoqué plus haut). La maladie du ver à soie en 1862 puis la découverte de la création de couleur par des processus chimiques non végétaux (l'alizarine se substitue à la garancine tirée de la garance) ont conduit à la réorientation du savoir-faire vers les processus de transformation chimique, destinés à la fabrication de papier (La Rochette CENPA rachète les entreprises MALARTE et CRILLON avant la Première Guerre Mondiale) et surtout à la production d'engrais agricoles : l'usine Agricola, dédiée à la fabrication de superphosphates, s'est installée en 1905 dans le quartier de Réal-Panier où prédominait jusqu'à la fin du 19e siècle la tannerie. Pour fabriquer ses superphosphates, elle a utilisé entre 1905 et 1912 l'acide sulfurique qui était produit dans le quartier de l'Oseraie par l'usine Saint-Gobain, avant d'internaliser son propre atelier de fabrication d'acide. La présence territoriale ancienne de la compagnie de Saint-Gobain (qui avait fusionné en 1872 avec la société des Sieurs PERRET et OLIVIER et avait racheté l'usine THOMAS en 1918) sur le territoire de Le Pontet, explique le développement d'une activité chimique importante et la présence actuelle de la SEPR dont l'activité principale est dédiée à la production de briques réfractaires destinées pour une grande partie aux fours verriers de Saint-Gobain. La ressource et l'activité agricole restées importantes en Vaucluse, même si elles ne cessent de réduire sur la commune de Le Pontet, permet le développement d'autres activités que les engrais, tels que les concessionnaires de machines agricoles (les établissements R. BAGNOL installés en 1962) et surtout des activités de transformation des produits agricoles (la minoterie Chevalier, la société Industrielle de Transformation des Produits Agricoles – SITPA- qui transforme la tomate et Liébig, implanté sur le site du moulin du Paradou). Ces activités économiques appuyées sur la ressource agricole mettent en lumière un lien étroit entre les actifs territoriaux et leur valorisation économique. Le Rhône, puis l'ouverture d'une gare à Le Pontet en 1850, sur la ligne Paris-Marseille contribuent fortement au développement économique de la commune : l'usine Saint-Gobain (devenue ensuite Péchiney Saint-Gobain puis la Générale des Engrais) recevait une partie de ses matières premières par voie d'eau, expédiée dans des chalands reliés à la rive par des madriers mobiles. L'usine ne fut connectée au chemin de fer qu'à partir de 1882. Bien que ces exemples mettent particulièrement en avant la relation entre les activités économiques et les actifs territoriaux spécifiques de Le Pontet, le territoire communal et régional n'est pas épargné par des dynamiques d'extra ou de dé-territorialisation.

Les ressources de pyrite à Saint-Bel et Saint-Pons, nécessaires à la production de l'acide sulfurique de l'usine Saint-Gobain ainsi que les phosphates de Tavel (Gard) pour l'usine Agricola s'épuisent, obligeant ces deux usines à importer leur matière première d'Espagne et d'Afrique du Nord. Le

positionnement de Saint-Gobain sur la commune de Le Pontet témoigne à la fois d'un ancrage local de l'activité chimique : l'entreprise a racheté des usines de produits chimiques locales, elle est encore présente aujourd'hui via la SEPR (Saint-Gobain SEFPRO). Pourtant, le siège de Saint-Gobain se trouve à Paris et la composition de son conseil d'administration et de son actionnariat signalent que le centre de décision et la financiarisation de son capital sont complètement extra-territoriaux pour la commune de Le Pontet.

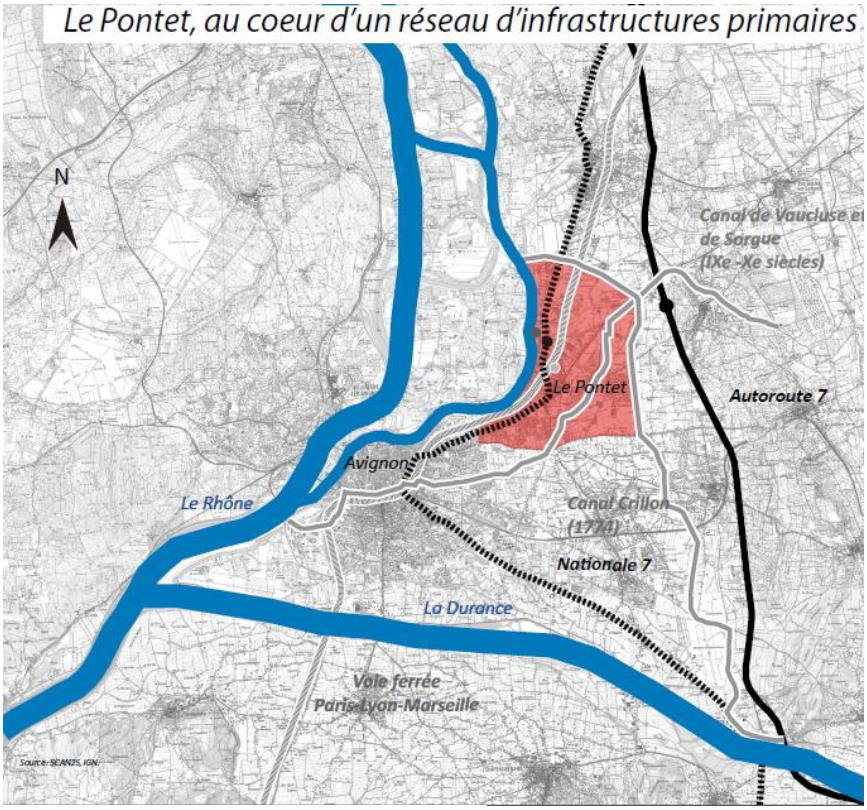


Fig. III.11 : Localisation de Le Pontet.

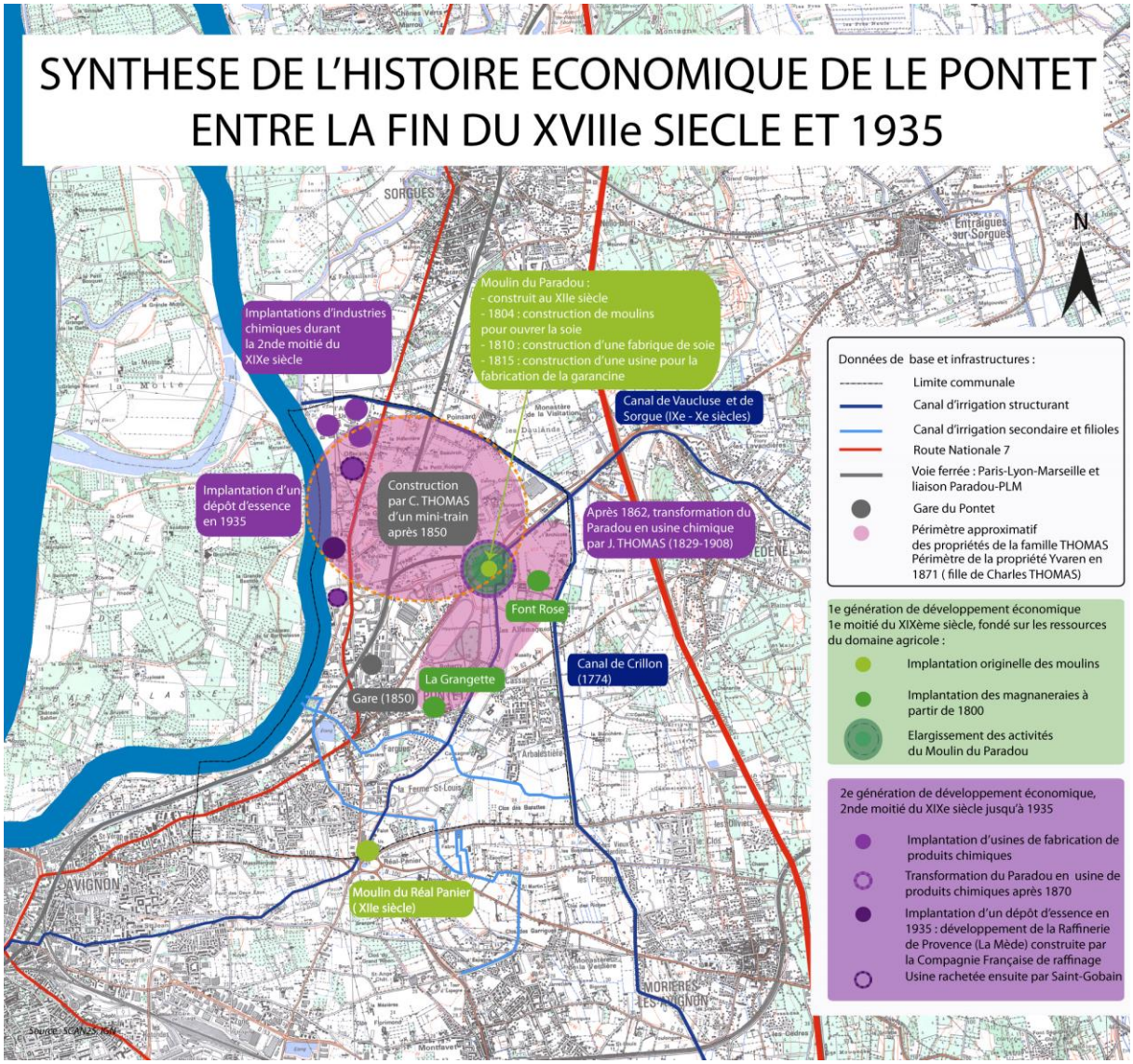


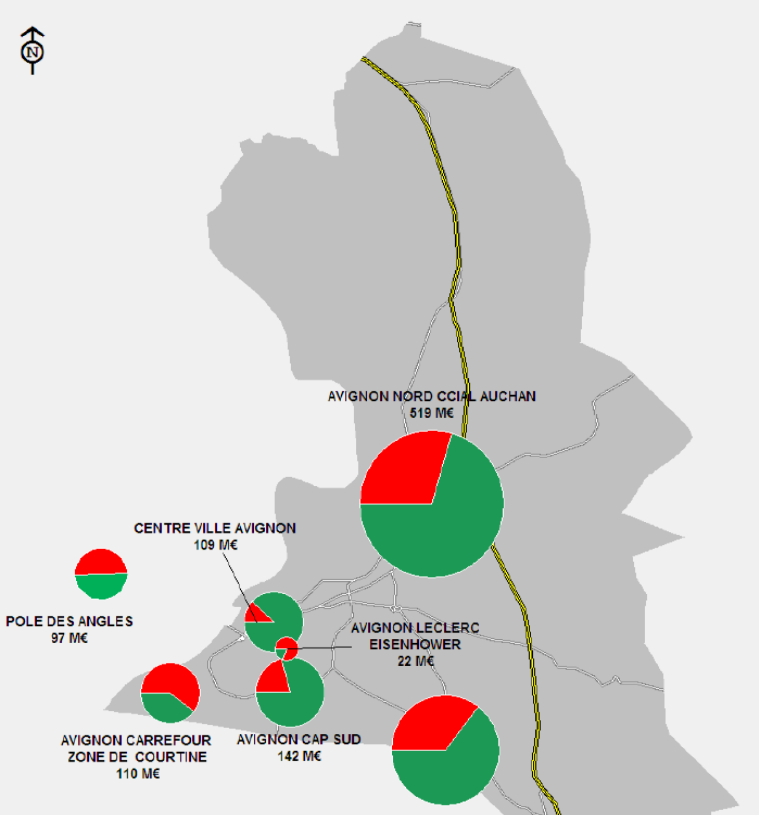
Fig.III.12 : Principales évolutions économiques de Le Pontet entre le XVIIIe siècle et 1935.

Enfin, l'économie de Le Pontet est de plus en plus fondée sur le commerce : la commune accueille en effet depuis la seconde moitié des années 1970 (l'hypermarché AUCHAN s'installe en 1974) de plus en plus de surfaces commerciales qui ne sont basées sur aucun autre actif territorial que celui du potentiel de consommation que représente la population présente dans la zone de chalandise. Le commerce est le plus gros pourvoyeur d'emplois du bassin de vie d'Avignon : il représente 28,6 % des emplois, tandis que la moyenne nationale s'élève à 26,4 %[163]. Le secteur dit « d'Avignon nord » englobant le nord de Le Pontet, le sud de Sorgues et l'ouest de Vedène constitue un pôle commercial prépondérant dans l'offre commerciale du bassin de vie d'Avignon et à l'échelle du Département.

[163] Source SIRENE 2005, SCoT du Bassin de vie d'Avignon, rapport de présentation p.48.

REPARTITION DU CHIFFRE D'AFFAIRES COMMERCIAL, AU SEIN DU SCOT DU BASSIN DE VIE D'AVIGNON

(en rouge : alimentaire, en vert : non alimentaire)



Source : Etude Avignon nord, Groupement Interland, AID, transitec, C2i, 2010, citée par le rapport de présentation du SCoT du bassin de vie d'Avignon, réalisé par l'Agence d'Urbanisme Rhône Avignon Vaucluse, p.61.

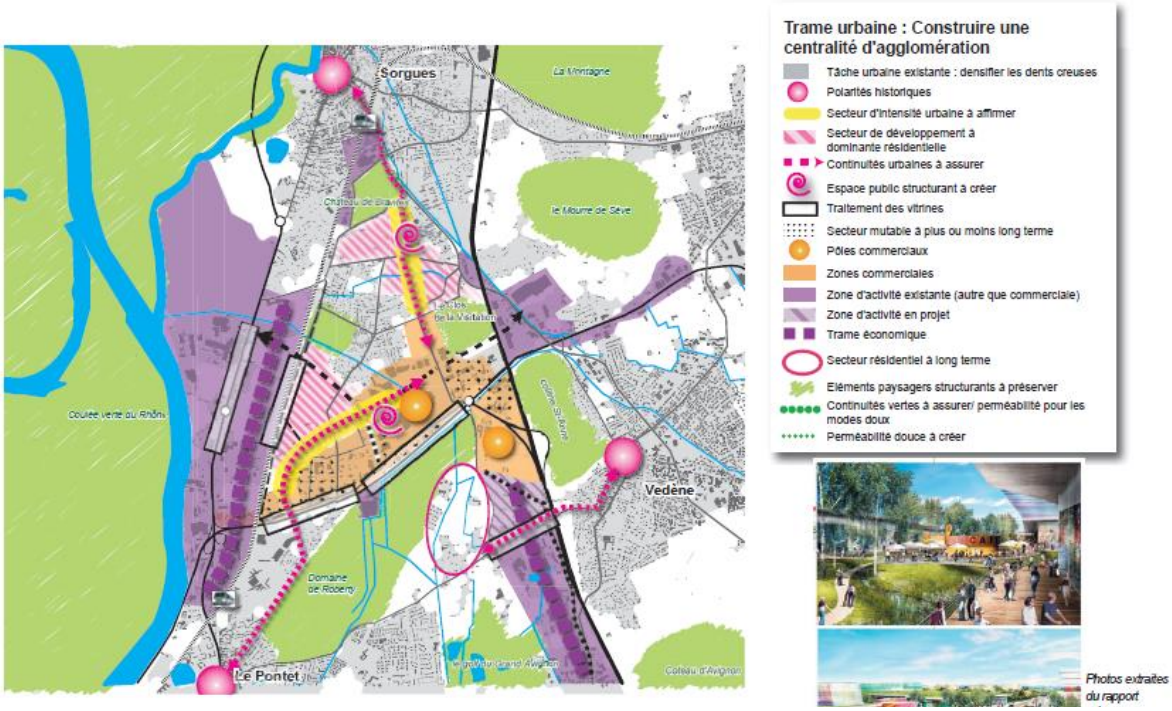
Fig.III.13 : Répartition du chiffre d'affaires commercial dans le périmètre du SCoT du Bassin de Vie d'Avignon.

Le cas de la commune de Le Pontet montre comment se construit une histoire économique locale comme un processus évolutif inscrit dans le temps long. Malgré des changements, on distingue un fil conducteur qui permet de parler d'une identité économique locale. Pourtant, Le Pontet n'est pas exemptée des phénomènes d'extra-territorialisation récents liés à la financiarisation du capital d'entreprises locales, à l'épuisement de ressources naturelles et agricoles, et au développement d'un commerce standardisé qui pourrait trouver sa place, sous une forme identique, sur d'autres territoires communaux. Ce que l'on pourrait qualifier de quatrième phase de l'histoire économique, caractérisée par la remobilisation d'actifs territoriaux parfois extra-économiques ne semble pas encore à l'œuvre sur le territoire de Le Pontet. Quelques indices semblent traduire toutefois une réflexion sur l'avenir économique de la commune du Pontet : L'installation en 2010 d'Ikea et d'une nouvelle zone commerciale a attiré l'attention d'un certain nombre d'acteurs locaux sur le secteur dit « d'Avignon nord », qui a fait l'objet d'une étude spécifique, dont les résultats ont ensuite été inscrits dans le SCoT du Bassin de vie d'Avignon et font l'objet d'un secteur stratégique dans son Document

d'Orientations Générales (DOG). Parmi les orientations clés formulées par le DOG, on retiendra particulièrement :

- le souci d'urbanité à recréer dans les zones commerciales qui en sont aujourd'hui dénuées malgré leur attractivité ;
- le confortement d'une zone d'activités économiques le long du Rhône ;
- la préservation de l'espace vert constitué par le domaine de Roberty.

Le port de Le Pontet fait par ailleurs l'objet d'un projet de modernisation, inscrit au Contrat de Projet Interrégional (CPIER) Plan Rhône en 2011 qui semble le repositionner comme actif territorial valorisable.



Source : SCoT du Bassin de Vie d'Avignon, réalisé par l'Agence d'Urbanisme Rhône Avignon Vaucluse, DOG, p.53, décembre 2010.

Fig. III.14 : « Avignon nord », secteur stratégique du SCoT du BVA.

Pour expliquer le passage des dynamiques individuelles aux dynamiques collectives et territoriales, nous avons démontré que les actifs territoriaux sont des éléments de résilience du développement économique et d'ancrage territorial sur le long terme, contre les phénomènes d'extra-territorialisation.

Notre second argument est que les organisations jouent un rôle de relais entre la dimension individuelle (celle de l'acteur) et la dimension territoriale en capitalisant les connaissances et les savoir-faire individuels d'un territoire. L'exemple le plus probant de cette capitalisation en matière d'ingénierie publique est celui des agences d'urbanisme.

- **Un exemple de lieu de capitalisation de l'ingénierie publique : les agences d'urbanisme**

En application de l'article L121-3 du Code de l'urbanisme, les agences d'urbanisme, issues de la Loi d'Orientation Foncière (LOF) de 1967, ont « pour mission de suivre les évolutions urbaines, de

participer à la définition des politiques d'aménagement et de développement, à l'élaboration des documents d'urbanisme, notamment des schémas de cohérence territoriale, et de préparer les projets d'agglomération dans un souci d'harmonisation des politiques publiques ». Elles sont d'abord des acteurs de la capitalisation de la connaissance du territoire et de l'action publique territoriale d'autant plus pertinents que leur positionnement multi-partenarial est installé dans le temps et reconnu par les partenaires qui les composent. Leur mission d'observation leur confère ensuite un rôle de veille continue sur le territoire qui doit s'inscrire sur le long terme pour être pertinent.

- L'âge des agences d'urbanisme conditionne leur pertinence sur le territoire

L'agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise (Urbalyon) existe depuis 1978 et prend la suite de l'atelier municipal d'urbanisme créé en 1961 par L. PRADEL (maire de Lyon de 1958 à 1976). En 2004, F. BREGNAC (Directeur Général Adjoint de l'agence) livrait une analyse intéressante de l'évolution de l'agence entre 1961 et 1978[164] : « de plus, ce ne sont plus seulement les architectes qui font la ville mais des sociologues, des économistes… ». La création de l'Agence pour le développement de l'agglomération lyonnaise fait par ailleurs passer la réflexion de l'échelle de la ville à celle de l'agglomération. Elle comptait au 31 décembre 2010, 97,8 Équivalents Temps Plein (ETP). L'Agence rassemble trente et un partenaires en fin d'année 2010 (qui a vu l'intégration de huit nouveaux membres). L'ancienneté de cette organisation renforce sa légitimité aux yeux de ses partenaires. Ses années d'existence lui confèrent également un rôle de mémoire du territoire. L'Agence d'Urbanisme Rhône Avignon Vaucluse (AURAV) est un acteur moins reconnu sur son territoire, elle est même le lieu de cristallisation d'un certain nombre de tensions locales. L'Agence a été créée en 2004. Plus jeune que son homologue lyonnaise, elle regroupe également un nombre de partenaires moins important : onze membres fondateurs étendus à treize membres actuellement[165]. L'Agence d'Urbanisme Rhône Avignon Vaucluse peine à trouver sa légitimité sur le territoire. Bien qu'elle ait mené à bien l'élaboration du Schéma de Cohérence Territoriale du Bassin de Vie d'Avignon (BVA), elle semble toujours en construction. Elle se compose d'une équipe réduite et fluctuante (3 à 5 personnes) : depuis sa création, elle a connu trois directeurs. Cette instabilité des ressources humaines est fortement corrélée à la précarité des engagements politiques des partenaires : en 2010-2011, le directeur par intérim de l'Agence a conduit avec le Délégué Général de la FNAU, M. BELLIOT, un audit qui a abouti au choix, par les partenaires, d'un scénario volontaire de développement. Il a fallu ensuite un an (l'année 2011) pour parvenir à mobiliser les moyens nécessaires à sa mise en œuvre (augmentation des cotisations des intercommunalités, et surtout augmentation de la participation du Département de Vaucluse qui s'élève à 10 500 € en 2010, 30 000 € en 2011 et 50 000 € en 2012). Cet engagement renforcé du Département dans le budget de l'Agence entraîne l'évolution de son périmètre à l'instar de l'Agence de Développement et d'urbanisme des Alpes-Maritimes. L'Agence d'Urbanisme de l'aiRe Avignonnaise (AURA) devient l'Agence d'Urbanisme Rhône Avignon Vaucluse (AURAV) à compter de l'année 2012. Les Ardennes, et plus précisément l'agglomération de Charleville-Mézières, ne disposent d'aucune Agence

[164] Entretien conduit par HYVERNAT V, LATTUCA M, et SENTA-LOYS A, étudiants en Master 2 à l'IUL, année 2004-2005.

[165] 11 membres fondateurs : l'Etat et la communauté d'agglomération du Grand Avignon, comme principaux partenaires financiers puis la communauté de communes des Sorgues du Comtat –CCSC- et la communauté de communes Pays de Rhône Ouvèze –CCPRO-, le Conseil général de Vaucluse, l'Agence départementale de développement économique Vaucluse développement, l'université d'Avignon et des Pays de Vaucluse, les trois organismes consulaires chambre d'agriculture, de Commerce et d'Industrie et des Métiers ainsi que le syndicat mixte du SCoT du Bassin de Vie d'Avignon. Se sont ajoutés en 2010 et 2011, les 2 membres suivants : l'Agence de développement économique du Gard Rhodanien et le Conseil général du Gard.

d'urbanisme ou Conseil en Architecture, Urbanisme et Environnement (CAUE). Toutefois, il existe une Agence d'Urbanisme de la Région de Reims (AUDRR) dont l'ingénierie pourrait bénéficier aux territoires ardennais, mais qu'aucun des acteurs ardennais rencontrés n'a identifié comme acteur ou ressource.

- Les agences jouent un rôle d'observation territoriale inscrit sur le long terme

Les agences d'urbanisme jouent un rôle de capitalisation sur le temps long grâce à leur mission d'observation territoriale : cela permet de créer une veille du territoire en continu. Lors des rencontres nationales des agences d'urbanisme de 2011, une étude conduite par l'Agence d'Urbanisme de l'agglomération orléanaise fait ressortir que les agences sont dotées en moyenne de six observatoires. On peut notamment citer l'observatoire OPALE qui suit l'activité et le foncier économique de l'agglomération lyonnaise. L'observation territoriale assure plusieurs fonctions. Tout d'abord, elle légitime l'expertise de l'organisation qui la réalise. La Directrice de l'agence de Rennes explique ainsi que la centralisation de l'information dans les agences d'urbanisme favorise une connaissance partagée du territoire pour les partenaires et un moyen de conforter par ailleurs l'agence dans son rôle (comme détentrice principale de l'information). La fonction d'observation constitue par ailleurs un premier pas vers une action cohérente des organisations, lorsqu'elle est exercée au bénéfice de plusieurs d'entre elles : sa continuité temporelle par rapport à la production additionnée d'études et de prestations externes constitue un premier pas vers la mise en projets. Le territoire du Sud Luberon est assez exemplaire en la matière. Confronté à la pression urbaine de l'agglomération d'Aix-en –Provence, encore accrue par l'implantation du projet ITER à Cadarache (nord des Bouches-du-Rhône), les territoires du Sud Luberon, constitués de deux intercommunalités rurales (Communauté de communes Luberon Durance [14 communes] et Portes du Luberon [7 communes]) et de la Ville de Pertuis (dans l'agglomération du Pays d'Aix) se sont dotées d'un syndicat mixte ITER Vaucluse (financé à 85 % par le Département de Vaucluse), destiné à leur apporter l'ingénierie qui leur manquait. Ce dernier a produit plusieurs réflexions (étude habitat, stratégie de territoire) qui n'ont pas permis jusqu'à présent de franchir le seuil de la mise en projet et en actions par les acteurs du territoire. La prédominance du Département dans cette structure, son action pro-active face à des élus locaux plutôt attentistes (notamment dans le contexte de réforme intercommunale) montre que la juxtaposition d'études ne suffit pas, car la combinaison d'une observation à long terme et partagée entre les acteurs est nécessaire. La Préfecture des Ardennes et sa Direction Départementale des Territoires (DDT) ont pris l'initiative de créer un Système d'Information Géographique portant sur les Zones d'Activités Économiques (ZAE) afin d'avancer vers une mise en cohérence de l'action des partenaires publics et consulaires en la matière. Cette démarche témoigne à la fois du pouvoir conféré aux acteurs et aux organisations par la détention de l'information et du rôle supposé structurant pour le territoire et sa gouvernance d'un outil partagé d'observation du territoire. L'analyse du foncier à vocation économique dans le cadre du diagnostic du Schéma de Cohérence Territoriale du Bassin de Vie d'Avignon a fourni une image réelle des dynamiques territoriales face aux constats divergents des acteurs économiques :

- l'agence départementale de développement économique plaidant pour la création massive de zones d'activités économiques face à la carence foncière du territoire ;
- les urbanistes mettant plutôt en avant le foisonnement des projets de zones d'activités économiques en cours, les nouveaux espaces à urbaniser déjà inscrits dans les Plans Locaux

d'Urbanisme des Communes, ainsi que le potentiel de requalification de certaines zones existantes.

Ce constat a permis de mettre au jour le décalage entre les référentiels temporels des acteurs : l'expression « foncier disponible immédiatement » n'est pas entendue de la même façon par les acteurs du développement et de la prospection économique et par les aménageurs/urbanistes. La « disponibilité immédiate » signifie que l'on peut immédiatement installer une entreprise pour les premiers, et que le foncier est simplement libéré de contraintes pour les seconds (foncier non bâti et constructible).

Enfin l'observation territoriale contribue à la construction territoriale : à cheval sur trois départements (Gard, Vaucluse et Bouches-du-Rhône) et deux régions administratives (Languedoc-Roussillon et Provence Alpes Côte d'Azur –PACA-), il est très difficile pour l'AURAV de travailler sur des bases de données homogènes entre ces territoires, même lorsqu'il s'agit de bases de données fournies par les services de l'Etat. Elle a, par exemple pu accéder gratuitement à la base de données SITADEL (permis de construire) par la DREAL (Direction Régionale de l'Environnement de l'Aménagement et du Logement) PACA tandis qu'elle a d'abord été considérée comme un Etablissement Public Industriel et Commercial qui doit payer son accès à la donnée par la DREAL Languedoc-Roussillon. Au contraire, l'exemple du concept de « Champardaisne » montre que la donnée peut rendre visible un territoire, légitimé par les dynamiques du pôle de compétitivité Industrie et Agro-Ressources, mais aujourd'hui complètement construit et imaginé par les analyses de l'AUDRR.

L'observation territoriale résultant seulement de l'observation statistique n'est toutefois pas suffisante : la donnée est souvent à rebours de l'action. Il est très difficile, même pour une structure qui a pour mission d'observer, de disposer d'une donnée correspondant à la réalité immédiate du territoire : prenons l'exemple de l'élaboration du schéma stratégique « Vaucluse 2015 » du Conseil général de Vaucluse, dont le diagnostic a été construit pour l'essentiel sur la base du Recensement Général de Population (RGP) de 1999. Lors de son approbation en début d'année 2007, une nouvelle campagne RGP avait été conduite, mais la donnée n'était pas encore disponible (2006). Ce décalage entre l'observation et l'action peut être atténué de deux façons : le rôle d'observation territoriale des agences permet de dédier des moyens au suivi et à la mise à jour des observatoires afin de bénéficier d'une donnée la plus proche possible de la réalité du moment, et sa fonction d'interface partenariale permet par ailleurs d'assurer une veille territoriale qui dépasse l'analyse statistique. Le directeur des stratégies territoriales de la CCI de Lyon met en avant l'importance de réaliser une veille au contact des acteurs locaux, qui, dans son champ d'actions, sont les entreprises et leurs regroupements (pôles d'excellence, réseaux, associations de zones, etc.).

Enfin les agences, sont confortées comme des acteurs de long terme, lorsqu'elles existent, parce qu'elles contribuent à la culture prospective sur un territoire. L'agence d'Avignon a tiré sa première légitimité de l'élaboration du SCoT du Bassin de vie d'Avignon, ce document projette le devenir du territoire sur une période de 10 à 15 ans.

A la manière dont les économistes Kondratieff, Juglar et Kitchin ont défini des cycles économiques de long (50 ans), moyen (10 ans) et court (3,5 ans) termes qui ne se contredisaient pas mais pouvaient s'emboîter les uns dans les autres, nous avons développé ici deux arguments qui démontraient l'existence de mécanismes d'évolutions territoriales de long terme : les actifs

territoriaux et les organisations constituent des facteurs d'identité territoriale sur le temps long. Des temporalités de plus courts termes sont également en jeu sur le territoire.

1.1.2 Privé versus public, court terme contre long terme, une vision à nuancer

Les temporalités placées sur des termes plus courts ne sont pas pour autant cohérentes entre elles, c'est le cas des temporalités des entreprises face à l'action publique. La création de zones d'activités économiques met particulièrement en lumière cette opposition car l'opportunité foncière où pourra s'implanter une entreprise constitue une zone de friction particulière entre ces deux temps : les entreprises veulent s'installer en quelques mois, 2 à 6 mois, alors que pour créer une zone dédiée à l'activité économique, le maître d'ouvrage public a besoin de 18 à 36 mois, nous verrons pourtant que cette tension doit être nuancée.

1.1.2.1 Les arguments confirmant cette affirmation : privé = court terme, public = long terme

Le discours opposant le court terme de l'entreprise et le long terme de l'acteur public est récurrent dans les entretiens menés sur les trois territoires d'étude, les agents de développement arguant fréquemment d'opportunités d'implantations manquées à cause de la lenteur de l'action publique. Les zones d'activités économiques constituent les zones de friction entre le court terme des entreprises et le long terme de l'action publique.

La vie de l'entreprise est assimilée au court terme du fait de la vitesse du marché : le système concurrentiel impose aux entreprises de toujours se renouveler pour se repositionner en permanence par rapport aux autres entreprises. Par ailleurs la financiarisation de l'économie a renforcé cette culture du court terme : la recherche du profit et l'instabilité des marchés financiers sont caractérisés par le court terme. On sait comment la diffusion d'une information peut entraîner une perte de confiance sur les marchés financiers qui provoque à son tour une réaction en chaîne de dévaluation de l'action correspondant à la réduction du capital de l'entreprise et pourquoi pas à sa faillite. Cette pression du marché réduit par ailleurs les moyens qu'une entreprise, et particulièrement une PME / PMI qui compose l'essentiel du tissu économique français, pourra dédier à la prospective sur le long terme. Les témoignages livrés par des chefs d'entreprises lors des entretiens de Margaux en 2007 confortent cette analyse.

La vie de l'entreprise est par ailleurs assimilée au court terme, même pour les entreprises dont le capital n'est pas introduit sur les marchés financiers, soit du fait de sa dépendance à une entreprise introduite en bourses (sous-traitance), mais aussi du fait de l'implication personnelle du ou des chefs d'entreprises dans les bénéfices de leur entreprise. Les enjeux ne sont pas les mêmes pour un chef d'entreprise que pour un élu ou un fonctionnaire de l'État à la tête de sa structure : la rentabilité économique doit être la plus immédiate possible pour un chef d'entreprise tandis qu'un élu aura la durée de son mandat pour récolter les fruits de son action.

Dans la plupart des entreprises, et particulièrement dans les PME/ PMI, les circuits de décision sont moins longs que dans les structures publiques, collectivités locales ou services de l'État. Le délai entre le moment où un problème se pose et la réaction à ce problème est donc beaucoup moins long dans les entreprises que dans les structures publiques.

Les acteurs publics français sont quant à eux assimilés à la lenteur et l'inertie, d'abord à cause de l'hyper-normalisation des procédures. Pour mener à bien un projet d'aménagement, il faut pouvoir évaluer et réduire ex ante son impact sur l'environnement (études d'impact, évaluation environnementale), s'assurer de la transparence de cette information (publication des permis de construire avec un délai de recours du tiers de deux mois, procédures d'enquête publique), concilier au mieux l'intérêt général avec les intérêts particuliers (comme dans les procédures d'expropriation). A ces enjeux répondent autant de procédures de plusieurs mois. De la même façon, l'usage des fonds publics est encadré par le code des marchés publics qui impose des délais de mise en concurrence des délais après la notification au candidat retenu (10 jours)… qui ne permet que très ponctuellement la traduction immédiate d'un besoin en une fourniture, des services ou des biens.

Par ailleurs, les circuits de décision sont très longs dans les services de l'État et dans les collectivités territoriales (particulièrement les Conseils régionaux et les Conseils généraux) :

Les collectivités sont traditionnellement organisées en deux sphères : la sphère politique et la sphère technique, l'interface entre celles-ci est assurée par le sommet de la hiérarchie technique (Direction Générale des Services) avec le sommet de la hiérarchie politique (le Président). La sphère technique est structurée de manière pyramidale sous le Directeur général des Services, on trouve habituellement des directeurs de pôles ou directeurs généraux adjoints, sous la hiérarchie desquels travaillent des directeurs. Ces derniers gèrent des directions la plupart du temps divisées en services, les chefs de service assurant lui-même l'encadrement de plusieurs agents (chargés de mission, assistants administratifs). L'information ou la proposition ascendante (du chef de projet /chargé de mission vers le DGS / le Président) bénéficient d'un traitement plus long (validation de chaque niveau hiérarchique intermédiaire) que la commande descendante. Ce mode de fonctionnement est particulièrement vrai dans les collectivités qui comptent le plus grand nombre d'agents (Conseils généraux, régionaux, grandes agglomérations). La conduite de projets qui nécessite de l'interdisciplinarité et du partenariat n'est pas évidente à mettre en place dans ce type d'organisation car les échanges directs entre différents domaines doivent être conciliés avec le respect de la voie hiérarchique pyramidale. Les postes de chef de projet en dehors de la direction générale des Services sont donc très difficiles à investir dans la mesure où ils supposent la mise en place d'une coordination qui ressemble parfois à une relation hiérarchique, dans une structure où la culture de la hiérarchie est très fortement ancrée. La lenteur de la circulation des propositions et des arbitrages sur un territoire s'explique également par le grand nombre d'acteurs impliqués : la loi relative à la réforme territoriale du 16 décembre 2010 pointe un aspect de cet enjeu en recherchant la clarification et le décroisement des financements entre les Régions et les Départements. L'implication d'un grand nombre d'acteurs sur des sujets communs sans concertation, ralentit la prise de décision. Compte tenu de l'enjeu politique de la création d'emplois sur un territoire, les collectivités des différents échelons territoriaux multiplient les interventions en matière de développement économique et contribuent ainsi à un brouillage accru de l'action publique dans ce domaine (cf. chapitre 2).

1.1.2.2 Une opposition à nuancer

Cette habituelle opposition temporalité rapide du secteur privé / temporalité lente de l'acteur public doit toutefois être nuancée : d'abord parce que l'on doit distinguer, dans le secteur privé les grands comptes des PME / PMI. Les grandes entreprises sont comparables par l'organisation aux acteurs publics les plus importants. Elles rassemblent un grand nombre de salariés et cadres, des directoires pour diriger au sein desquels l'information doit circuler et une négociation se mettre en place pour

aboutir à une décision. Ces entreprises, mieux dotées financièrement ont par ailleurs plus de moyens pour travailler sur une prospective de plus long terme comme en témoigne leur capacité à financer de la recherche et développement. Dans le cas plus précis d'une décision d'implantation de l'entreprise, la mise en concurrence entre les territoires nécessite de prendre le temps de la comparaison. La plus ou moins grande dépendance de l'acteur privé aux décisions de l'acteur public conditionne également la temporalité dans laquelle s'inscrit l'entreprise : la capacité à mettre en concurrence les territoires donne la position de force à l'entreprise, en revanche les besoins exprimés par une entreprise déjà implantée sur le territoire ne donne pas à l'entreprise la même capacité de pression à l'acteur public.

Par ailleurs, bien qu'elles s'inscrivent dans un souci de rentabilité immédiate les entreprises et les investisseurs bénéficient également de la stabilité sur le long terme : les contrats d'amodiation qui encadrent l'installation d'une entreprise sur une zone portuaire en témoignent. La durée de ces baux d'occupation de la zone est définie en fonction de l'amortissement de l'investissement consenti par l'entreprise pour s'implanter, donnant lieu à des contrats de plusieurs dizaines d'années. En ce qui concerne les investisseurs, la stabilité et l'absence de changement constitue un facteur favorable à l'investissement et aux prêts bancaires.

D'une autre côté, l'action publique peut être à l'origine de dynamiques de court terme : les avantages fiscaux qu'elle octroie comme le dispositif « Bassins d'Emplois à Redynamiser » incitent des positionnements de courts termes des entreprises en accroissant les effets d'opportunité. Limités dans le temps, ils peuvent induire l'implantation d'entreprises dont le défaut d'ancrage territorial (appui sur des ressources spécifiques locales comme le réseau d'entreprises, l'intérêt de la ressource humaine territoriale, etc…) engendre une instabilité économique et sociale. Certaines structures publiques comme les syndicats mixtes ont une capacité d'action et de réaction qu'un acteur public traditionnel, comme le montre le syndicat mixte de la plaine de l'Ain qui assure la gestion du Parc Industriel de la Plaine de l'Ain. Composé de moins de dix personnes, les circuits de décision sont plus rapides car l'information circule entre deux niveaux hiérarchiques, les chargés de mission et leur directeur qui assure lui-même l'interface avec le cercle décisionnaire des élus. Les collectivités importantes sont elles aussi capables d'agir vite ponctuellement dans le cas de situations de crises. Lors de fermeture d'importants sites industriels, une pression économique et sociale forte s'exerce sur le territoire et impose une réponse rapide des acteurs publics. En 2008, le site industriel Thomé-Génot des Ardennes a rencontré des difficultés. En se positionnant en animateur de l'ensemble des acteurs publics, le Préfet de Département a permis un réaction rapide à la situation. Il est évident que les circuits classiques de décision sont évités dans ce genre de situation, aussi ces situation ne sont que ponctuelles.

Après avoir qualifié la nature des tensions entre le temps de l'action publique et celui de l'action privée, il convient d'aborder plus précisément les tensions internes entre les différentes temporalités de l'action publique.

1.2 Les tensions au sein de l'action publique

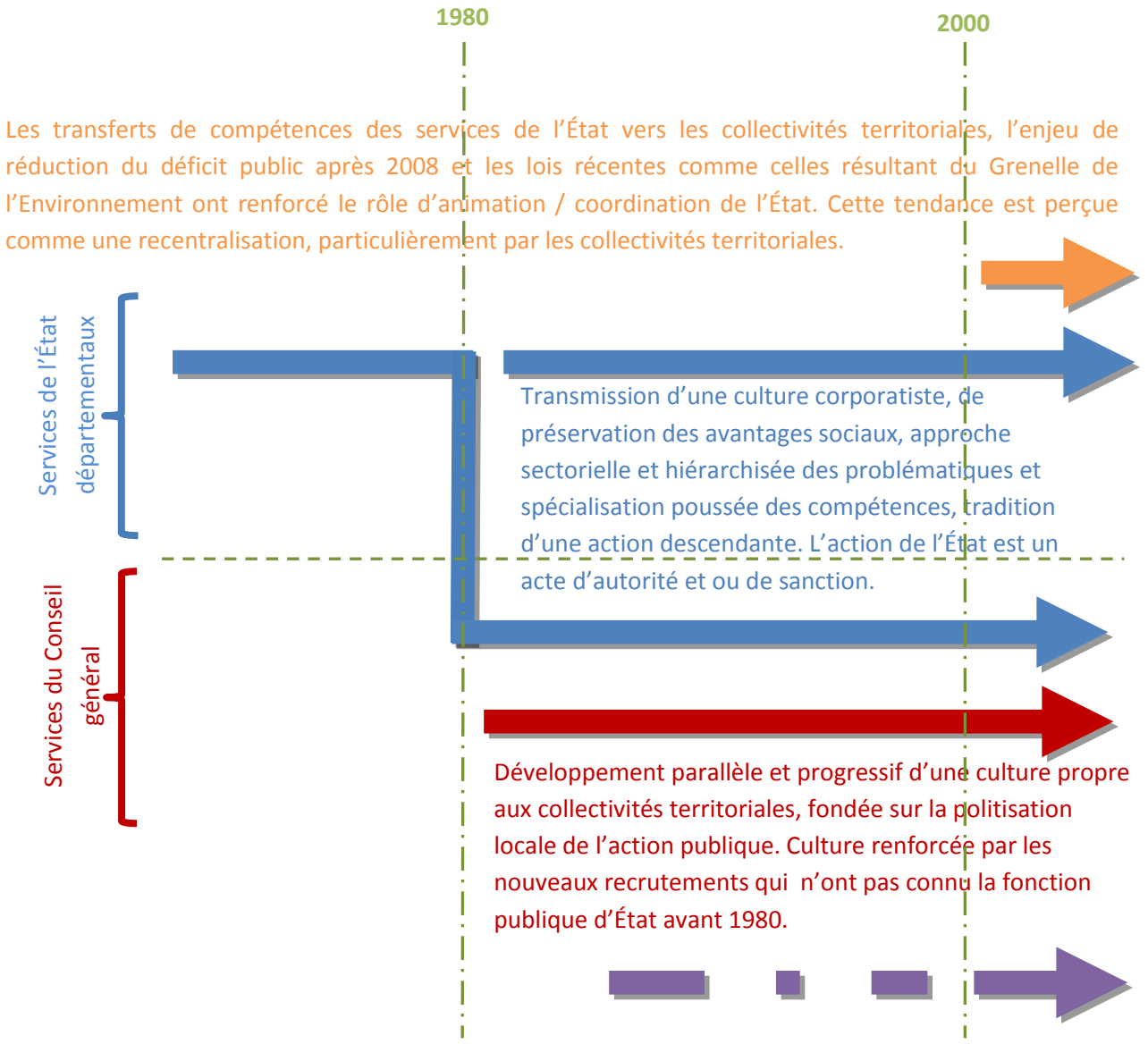
Les tensions temporelles au sein de l'action publique sont de deux ordres entre la technostructure et la sphère politique d'abord, au sein même de la sphère politique ensuite.

1.2.1 La technostructure, porteuse du temps long

On entend par technostructure le cercle des agents qui prépare la décision puis l'exécute. Elle est porteuse du temps long car elle assure d'abord la continuité du service public. Elle est ensuite, chargée de la mise en œuvre des procédures prévues par les différents cadres normatifs, et ces procédures prennent de plus en plus de temps. Enfin, il faut distinguer au sein de la technostructure les niveaux hiérarchiques et différentes cultures professionnelles.

1.2.1.1 La stabilité de la technostructure : une nécessité pour assurer la continuité du service public et un héritage des fonctionnements des services de l'État

Un conseil général est par exemple responsable d'une grande partie du domaine routier, de la gestion du Revenu de Solidarité Active et de la construction et l'entretien des collèges : indépendamment des changements politiques et tout en s'adaptant aux évolutions qui peuvent toucher ces politiques publiques, il devra continuer d'assurer ces tâches quotidiennes, c'est la technostructure qui en a la charge. On notera que cette pérennité de la technostructure est liée à des compétences transférées de l'État vers les collectivités territoriales. En poussant plus loin ce raisonnement, on peut supposer qu'avec les transferts de compétences et de moyens humains (d'agents publics) pour les mettre en œuvre, il y a eu une transmission de la culture professionnelle de l'État vers celle des collectivités territoriales. Dans le cadre de ce travail plusieurs témoignages ont été recueillis auprès de personnes qui constituaient des témoins de la décentralisation en Préfecture des Ardennes et dans les Conseils généraux du Vaucluse et des Ardennes. Ils témoignent de la transmission de la culture professionnelle des services de l'État vers les Conseils généraux, encore fortement présentes au sein des services routiers qui ont fait l'objet du transfert le plus récent. La construction d'une culture professionnelle propre aux collectivités territoriales, parallèle à la permanence de l'héritage des modes de fonctionnement de l'État et l'émergence de nouvelles dynamiques tant au sein de services de l'État que des collectivités territoriales sont explicitées dans la *fig.III.15* ci-dessous.



Des profils d'emplois plus généralistes sont recrutés dans les Conseil généraux (chefs de projets, chargés de missions…). La logique de projet est introduite dans l'action publique territoriale du fait de l'évolution des lois d'abord : la loi Solidarité et Renouvellement Urbains –SRU- du 13 décembre 2000 met en exergue la notion de projet urbain. Ce faisant elle associe la qualité urbaine à la mixité fonctionnelle (activités économiques / habitat / circulations) et renforce la préoccupation de la concertation avec le grand public. L'association de plusieurs champs de compétences est par ailleurs liée à l'intégration progressive du développement durable, depuis la fin des années 1980 dans l'action publique locale. Cette logique est renforcée par :

- le découpage des compétences entre différents échelons institutionnels (conseils généraux, conseils régionaux, intercommunalités et communes) qui impose un minimum de négociations entre eux ;
- la politisation des collectivités rend l'action publique territoriale plus sensible à l'opinion publique (2002 : loi relative à la démocratie de proximité) tout comme la dynamique européenne en faveur de l'accessibilité de tous à l'information sur l'environnement et la santé publique.

La décentralisation du pouvoir de décision au niveau local et la mise en concurrence entre les territoires ont accentué la recherche de la spécificité territoriale.

Fig.III.15 : Evolution des cultures professionnelles entre les services de l'État et ceux des collectivités territoriales.

L'inertie des cultures professionnelles sectorielles et la préservation d'organisations fortement hiérarchisées constituent l'un des facteurs explicatifs de la lenteur de l'intégration de la notion de développement territorial dans l'action publique locale et plus particulièrement au niveau des Conseils généraux et des Conseils régionaux. Toutefois à structures constantes, des pratiques infléchissent cet état de chose tel que le Schéma d'accueil des Entreprises du Grand Lyon, décrit ci-dessous.

1.2.1.2 Nuances à introduire au sein de la technostructure selon les cultures professionnelles et les niveaux hiérarchiques

Celui-ci est décrit par la Communauté Urbaine de Lyon comme un « outil de pilotage et de gouvernance » entre différentes composantes du développement économique : il porte sur toutes les thématiques économiques (pôles de compétitivité, université, commerce, hôtellerie, logistique…) et sur l'offre foncière aussi bien qu'immobilière. Le comité de pilotage du SAE, mis en place depuis septembre 2008 permet de traiter de manière transversale des enjeux économiques, d'aménagement et de déplacements qui impactent le développement économique. Il associe en conséquence les directions de la communauté urbaine qui traitent ces sujets. Cet exemple met également en lumière l'importance de faire travailler en cohérence les cultures professionnelles des « développeurs » et des « aménageurs » : les premiers raisonnent dans le court terme, proches du milieu des entreprises auprès de qui, ils font la promotion d'un territoire (une entreprise s'implante sur un territoire dans un délai de 3 à 6 mois), ils doivent être en capacité de proposer rapidement à celles-ci des opportunités d'implantation (foncières ou immobilières), tandis que les aménageurs sont les garants d'un équilibre territorial qui doit permettre le développement économique local sans compromettre la qualité environnementale ou nuire à l'équilibre social du territoire. Ils s'inscrivent donc dans une temporalité de plus long terme. Or, si les espaces d'accueil (immobilier d'entreprises, foncier économique…) ne sont pas disponibles immédiatement (libérés des contraintes juridiques, maîtrisés foncièrement, aménagés…) leur création n'est pas possible dans un délai de moins de 6 mois pour l'action publique. La création ou l'extension d'une zone d'activités économiques nécessite de 18 à 36 mois.

Dans les collectivités territoriales, les sommets de la hiérarchie technique sont plus politisés que la base, aussi les changements au plus haut niveau de la hiérarchie technique peuvent être corrélés avec les changements politiques. Cette corrélation n'est toutefois pas systématique : le Conseil général de Vaucluse est globalement dominé par la majorité socialiste depuis 1973. Il a toutefois connu une longue parenthèse sous la présidence du RPR entre 1992 et 2001, le Directeur Général des Services de Jacques BERARD (RPR) est resté pendant un an et demi le DGS de Claude HAUT (PS). Au contraire, le Conseil général des Ardennes a toujours été globalement sous le contrôle de la droite traditionnelle : depuis 1982 il a connu trois Présidents et seulement deux DGS. Le même DGS est resté en poste entre 1982 et 2007 : il a fortement marqué les pratiques professionnelles internes de l'organisation.

1.2.1.3 La technostructure, en charge de la mise en œuvre de procédures de plus en plus complexes

- Le développement durable induit des prises de décision plus longues

Il suppose en effet une approche moins sectorielle qui permette de corréler les différents enjeux d'un problème et de faire travailler ensemble davantage de champs disciplinaires : plus de personnes à associer signifie plus de temps à passer pour la négociation et aboutir à la prise de décision.

Parmi ces enjeux, la préoccupation environnementale a été renforcée, elle se traduit par l'émergence de procédures dédiées : l'étude d'impact avec un regain d'intérêt pour les mesures compensatoires, l'évaluation environnementale, un intérêt renforcé pour la biodiversité…qui sont mises en œuvre par la technostructure.

L'intégration du point de vue du grand public dans la prise de décision et l'obligation d'une meilleure information à son égard en ce qui concerne son environnement et les questions de santé publique : art. L300-2 du Code de l'urbanisme intégré par la loi du 13 décembre 2000, loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, etc., constitue également un facteur de ralentissement des procédures.

- Des logiques de développement territorial qui imposent de prendre plus de temps avant de mettre en œuvre une action

Le nombre accru des acteurs impliqués dans la décision et la conduite d'un projet est aussi dû à l'organisation institutionnelle française et prend de plus en plus la forme de la contractualisation : la technostructure est en charge de la mise en forme de celle-ci. Au-delà de l'organisation institutionnelle, les logiques de développement territorial supposent le partenariat et la mutualisation pour une meilleure valorisation des actifs territoriaux. Les territoires sont par ailleurs constitués par un maillage inter-organisationnel qui complexifie la prise de décision : la concertation entre les organisations publiques et privées exige l'élaboration d'un consensus qui prend du temps.

Il est particulièrement intéressant de noter ici que l'on incrimine l'organisation institutionnelle française. On lui reproche d'alourdir et de ralentir la prise de décision, ce qui est vrai mais l'argumentation développée ci-avant a permis de montrer :

- que des évolutions de pratiques sont possibles à structures constantes,
- que la complexité du système d'acteurs territorial existe au-delà même de l'organisation institutionnelle française.

Dans les deux cas l'acceptation du temps long, contre la pression permanente de l'action rapide et la recherche d'effets à court terme, est nécessaire pour faire évoluer lentement les cultures professionnelles et aboutir à une action publique plus efficiente. L'acceptation du temps long ne doit pas se traduire, au demeurant, par l'absence d'action. Il s'agit donc de trouver un équilibre entre le court terme et le long terme. C'est exactement au cœur de cette tension que ce trouve l'action politique.

1.2.2 La tension interne à la sphère politique entre le moyen terme et le long terme

Cette tension concerne par définition plus particulièrement les structures dont l'exécutif est élu, c'est le cas des collectivités territoriales et des groupements qu'elles constituent ensemble (EPCI, syndicats mixtes…). Elle s'établit entre les logiques électoralistes des mandats politiques locaux qui imposent des résultats visibles à l'action publique en 4 à 6 ans et l'engagement dans un projet politique de long terme.

1.2.2.1 L'enjeu électoraliste de moyen terme

Les élus s'inscrivent prioritairement dans le calendrier de leurs mandats électifs. Les Maires (et par conséquent les élus des EPCI) sont élus pour 6 ans, les Conseillers régionaux pour 4 ans, les conseillers généraux pour 6 ans, l'assemblée départementale étant renouvelée par moitié tous les trois ans. L'action politique va donc chercher à faire ses preuves à l'intérieur d'un mandat. Cette situation présente l'inconvénient de chercher à produire des résultats immédiats là où l'apprentissage collectif et une vision partagée d'un projet de territoire mettent du temps à s'établir. Cela conduit les élus à une action politique d'aubaine, au coup par coup : la libération d'un terrain justifie la cession à un promoteur pour l'aménagement d'un lotissement d'habitation, la pression exercé par un élu local pousse à l'extension ponctuelle du réseau d'irrigation agricole par le Conseil général ou l'aménagement d'une zone d'activités économiques. Elle présente toutefois l'avantage de soumettre l'action politique locale à l'évaluation : l'élu est contraint de présenter un bilan s'il souhaite être reconduit dans ses fonctions aux élections suivantes.

Comme nous l'avons démontré plus haut l'identité territoriale évolue sur le temps long et certains héritages sont toujours conservés. Aussi le vote de la population est l'un des marqueurs de cette identité territoriale. Si les élus obéissent à la logique électoraliste de court et moyen terme décrite ci-dessus, les tendances politiques s'inscrivent en revanche dans un temps un peu plus long. Ainsi la ville de Lyon a été dirigée par un élu proche des centristes (L. PRADEL) entre 1957 et 1976 (20 ans) puis par la droite traditionnelle pendant les 27 années qui ont suivi (F. COLLOMB, M. NOIR et R. BARRE). On notera qu'elle a été reprise par les socialistes depuis 2001 (G. COLLOMB depuis 11 ans). De même la ville de Villeurbanne est dirigée par des élus de gauche depuis 1957 (E. GAGNIAIRE appartenait au Mouvement Démocrate Socialiste Français, Charles HERNU au parti socialiste, de même que G. CHABROUX, R. TERRACHER et J-P. BRET). A Charleville-Mézières, même constat, la ville est sous majorité socialiste depuis sa création en 1966 (fusion en une commune unique de Charleville et de Mézières). On observe le même type de constance dans les Conseils généraux : le Conseil général du Rhône est sous une majorité centre / centre-droit depuis 1973, de majorité centriste en 1973 (R. TINANT appartient au Mouvement Républicain Populaire), le Conseil général des Ardennes a glissé sous la majorité de la droite traditionnelle depuis 1976 (E. CUIF, G. SACREZ, J. SOURDILLE, R. AUBRY, B. HURE).

Il faut donc bien distinguer, pour les élus locaux les individus qui répondent à des enjeux de court et moyen termes et les appartenances politiques qui marquent à plus long terme le territoire. Un élu peut toutefois être en capacité de porter une vision de très long terme pour son territoire au-delà de la durée de son mandat. Le projet politique est en effet une vision du devenir du territoire.

1.2.2.2 La vision prospective de long terme

L'action publique doit en effet s'inscrire dans une vision de long terme, notamment incitée par l'article L.110 du Code de l'Urbanisme qui stipule que « le territoire français est le patrimoine

commun de la nation. Chaque collectivité publique en est le gestionnaire et le garant dans le cadre de ses compétences ». Les élus locaux doivent donc être également les garants d'une action publique continue sur le très long terme. Toutefois, la prospective territoriale est un exercice difficile car elle suppose de se projeter dans un temps très long. Elle est souvent difficile à formuler au niveau très local : après la loi du 13 décembre 2000 relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbains (SRU), la formulation du Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) des Plans Locaux d'Urbanisme (PLU), qui constitue le projet politique des équipes municipales pour leur commune était plus soufflé par les bureaux d'étude en charge de l'élaboration des documents d'urbanisme que réellement porté par les élus, et particulièrement dans les petites communes faiblement dotées en ingénierie. L'exemple de la dynamique du val de Durance dans le Sud Luberon (84) en témoigne : la Région Provence Alpes-Côte d'Azur (PACA) a identifié dans son Schéma Régional d'aménagement et de Développement du Territoire (SRADT) des espaces à enjeux parmi lesquels le val de Durance, confluent du Rhône. Les communautés de communes du sud Luberon ont constitué avec le Département de Vaucluse et la ville de Pertuis un syndicat mixte (ITER Vaucluse) pour accompagner le territoire dans la régulation et l'anticipation des effets de l'implantation du projet international ITER dans le nord des Bouches-du-Rhône. Il a été très difficile d'amener les élus du territoire à exprimer puis négocier une stratégie commune aux deux intercommunalités, ils se sont tenus très à l'écart de la démarche d'élaboration de la stratégie (faible présence lors des comités de pilotage, réserves fortes exprimées sur la démarche pendant les temps de travail et d'échange…). Ils ont également suspendu depuis plusieurs années l'élaboration du SCoT Sud Luberon. En revanche, à l'échelle départementale, le Conseil général de Vaucluse porte une stratégie territoriale appelée « Vaucluse 2015 », Schéma d'Aménagement et de Développement Durable du Vaucluse, qui a été approuvée en 2007, encadre l'ensemble des politiques publiques du Département et projette une vision du Vaucluse en dehors du calendrier électif.

La démarche prospective territoriale ne peut toutefois pas être que le projet d'un élu ou d'une collectivité seule, elle implique tous les acteurs intervenant sur ce territoire. Les démarches de Schémas de Cohérence Territoriale en sont de bons exemples : non seulement le contenu du SCoT projette l'avenir du territoire à 15-20 ans mais son élaboration elle-même est un processus d'apprentissage collectif conduit sur plusieurs années. La durée d'élaboration des SCoT des agglomérations de Charleville-Mézières, Lyon et Avignon est comprise entre sept et neuf ans. Le SCoT du Bassin de Vie d'Avignon (BVA) a été approuvé en 2011, le projet de SCoT avait été arrêté le 15 décembre 2010, tandis que les modalités et les objectifs de la concertation avaient été définis en 2004. Le SCoT de l'agglomération lyonnaise a été élaboré entre 2003 (évaluation du Schéma Directeur de l'Agglomération Lyonnaise) et le 16 décembre 2010 (approbation). Le rapport de présentation du SCoT précise « qu'entre 2004 et 2008, le SEPAL a mis en œuvre une méthode de travail qui a assuré, outre la production des documents juridiques de la procédure d'élaboration, la réalisation de supports permettant la réflexion des élus et la construction de partenariats avec les institutions qui conduisent des politiques publiques à l'échelle de l'agglomération ou de l'aire métropolitaine »[166]. Le bilan de concertation du SCoT de l'agglomération de Charleville-Mézières fait état de neuf années d'élaboration qui semblent s'expliquer par une structuration en cours et une

[166] SCoT de l'Agglomération lyonnaise, Rapport de présentation, réalisé par l'Agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise pour le SEPAL, approuvé en 2010 (projet arrêté le 14 décembre 2009), p.11

fragilité de l'intercommunalité : l'arrêté préfectoral définissant le périmètre de révision du SDAU de l'agglomération de Charleville-Mézières a été pris le 1er octobre 1997, Le Comité syndical a défini les objectifs et modalités de la concertation en 2001, les premiers ordres de services des études constituant élaboration du SCoT ont été lancés en septembre 2002. Le périmètre du SCoT a été étendu à deux reprises en 2003 et en 2004 tandis que se constituaient des intercommunalités (Communauté de Communes des Plaines et Forêts de l'Ouest Ardennais et Cœur d'Ardenne), le diagnostic élaboré en 2005 intègre la commune de Vivier-au-Court qui ne fait plus partie aujourd'hui ni du SDIAC ni du périmètre de SCoT. Le SCoT a été approuvé par délibération du 17 novembre 2010.

Notons que l'exercice prospectif du SCoT lyonnais s'inscrit en continuité d'une dynamique prospective antérieure : l'agglomération a élaboré un premier Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme (SDAU) approuvé en 1978. Il est devenu, après révision, le Schéma Directeur de l'Agglomération Lyonnaise en 1992, avec l'appui de l'exercice prospectif Lyon 2010 qui avait abouti en 1988. Cette démarche prospective a été enrichie d'une nouvelle démarche de prospective participative « Millénaire 3 » en 1997 qui donnera naissance au Conseil de développement de la communauté urbaine de Lyon. Le SDAL a été révisé, le SCoT qui lui succède a été approuvé en 2010. Celui-ci fait d'ailleurs explicitement référence à cet enjeu de continuité en introduction de son Projet d'Aménagement et de Développement Durable : « un projet qui s'inscrit dans une histoire mais qui marque une inflexion »[167]. Le SCoT s'appuie donc sur les acquis de l'OREAM et de Lyon 2010 (une « vision métropolitaine avant l'heure » et une affirmation précoce des ambitions lyonnaises[168]) pour élargir le périmètre de la réflexion au-delà de la communauté urbaine de Lyon et mieux intégrer la composante environnementale.

Nous défendons ici l'idée qu'une vision d'encore plus long terme est nécessaire pour la conduite d'une action locale, il s'agit d'une prospective de très long terme comme celle mise en œuvre par l'IAUDIF (Cinquante questions… pour les cinquante ans à venir ?)[169] ou par la DATAR avec les exercices *Territoires 2020* et aujourd'hui *Territoires 2040*, qui visent à imaginer, à très long terme, les évolutions possibles d'un territoire. Une forme d'utopie, exprimée dans une vision politique, est nécessaire pour contribuer à imaginer des territoires idéaux, qui seraient « des objectifs ou des points de repères dans les processus concrets de transformation du cadre urbain »[170]. Cette capacité à formuler des utopies révèle aussi les possibilités créatrices d'une société. Il s'agirait, comme E. BELLAMY, et les auteurs de science-fiction, de tirer les fils de la réalité actuelle pour imaginer des devenir possibles.

Nous avons essayé ici de clarifier les emboîtements et les frictions entre les différentes formes de temporalités auxquelles l'action publique est confrontée, nous allons tenter maintenant d'étudier plus précisément ces mécanismes temporels appliqués aux politiques de zones d'activités économiques.

---

[167] Agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise, *Schéma de Cohérence Territoriale de l'agglomération lyonnaise*, pour le SEPAL, approuvé le 16 décembre 2010.
[168] Ibid. p.3
[169] Cinquante questions… pour les cinquante ans à venir ? *Les cahiers de l'IAU IdF,* n°158 – juin 2011.
[170] Antoine Picon, « Le Paris des Saint-Simoniens », in *Urbanisme*, n°336, mai-juin 2004, pp.46-47.

2 Gérer et concilier ces temporalités sur les espaces économiques : créer de l'attractivité sur le court terme, la maintenir à moyen terme, accompagner l'évolution des territoires sur le long terme

2.1 Créer et étendre des Zones d'Activités Économiques (ZAE), l'importance de l'anticipation

La complexité des procédures évoquées ci-dessus, appliquée à la création ou l'extension d'une zone d'activités se traduit dans une procédure allant de 18 à 36 mois lorsqu'elle est conduite par les acteurs publics. Le schéma ci-après (*fig.III.16*) l'illustre avec la procédure de Zone d'Aménagement Concerté (ZAC). Le grand nombre d'analyse et d'études à conduire préalablement à la mise en œuvre des travaux (étude d'impact, étude de sécurité publique, études pré-opérationnelles d'aménagement) et l'exigence d'information / consultation des partenaires et de la population (enquête publique de DUP et de modification / mise en compatibilité des documents d'urbanisme par exemple) explique ces délais. Le schéma tente également de faire apparaître le fait que ça n'est pas tant la conduite d'une procédure qui prend du temps que l'emboîtement et l'échelonnement des différentes procédures. S'ajoute à cela un facteur invisible sur le schéma qui est le respect du Code des Marchés publics pour l'emploi de fonds publics nécessitant des règles de publicité, des obligations de comparaison des offres, un temps de latence entre la notification des offres non retenues et la notification de l'offre retenue au prestataire…car la plupart du temps les collectivités maîtres d'ouvrage s'appuient au moins pour partie sur des bureaux d'études externes.

S'il n'existe pas d'offre foncière disponible immédiatement ou en quelques mois lorsqu'une entreprise souhaite s'implanter sur un territoire, engager la création d'une zone d'activité économique à ce moment-là prendra trop de temps pour répondre à la demande de l'entreprise, aussi l'enjeu principal de cette première partie est de montrer l'importance de l'anticipation pour l'action publique.

Mois 1 M 2 M 12 M 20

CRÉATION DE LA ZONE D'AMÉNAGEMENT CONCERTÉ

Conduite des études pré-opérationnelles permettant d'élaborer le dossier de création et la délibération / arrêté de création, qui contient :

- un rapport de présentation ;
- un plan de situation ;
- un plan de délimitation du / des périmètre (s) de la zone ;
- l'étude d'impact (art.R122-3 du CU) ;
- précisant si la part communale / intercommunale de la taxe d'aménagement sera éligible / non dans la zone ;
- le programme global des constructions.

Conduite de l'étude d'impact (art.R122-3 du Code de l'Environnement –CE-), le dossier contient :

- l'état initial du site ;
- la justification du parti d'aménagement ;
- l'impact du parti d'aménagement sur l'environnement et mesures compensatoires.

Conduite de l'étude de sécurité publique (art. R111-48 et R111-49 du CU), qui contient :

- un diagnostic précisant le contexte social et urbain et l'interaction entre le projet et son environnement immédiat ;
- l'analyse du projet au regard des risques de sécurité publique pesant sur l'opération ;
- les mesures proposées pour prévenir et réduire les risques de sécurité publique mis en évidence dans le diagnostic, faciliter les missions des services de police, de gendarmerie et de secours. L'étude se prononce sur l'opportunité d'installer ou non un système de vidéoprotection.

Engagement, le cas échéant de la procédure de DUP pour acquisition préalable s'il n'y a pas eu de politique d'anticipation foncière sur ce territoire :

- nomination par le Préfet / le sous-Préfet d'un commissaire enquêteur / d'une commission d'enquête.
- enquête publique préalable dont la durée minimale est fixée par le Préfet / le Sous-Préfet, ne peut être inférieure à 15 jours. Publicité 8 jours avant et pendant les 8 premiers jours.

Cette enquête publique vaut également enquête publique préalable à la modification du PLU le cas échéant. (Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique art. L11-1 à L11-7). Si l'opération ne fait l'objet d'aucune DUP, une enquête publique est conduite dans le cadre des articles L123-1 et suivants du Code de l'Environnement.

Conduite de la concertation préalable (Art L300-2 du CU) : Le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale délibère sur les objectifs poursuivis et sur les modalités d'une concertation associant, pendant toute la durée de l'élaboration du projet, les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées dont les représentants de la profession agricole, avant toute création, à son initiative, d'une zone d'aménagement concerté.

A l'issue de l'enquête publique, le commissaire enquêteur / la commission d'enquête rend ses conclusions. L'arrêté préfectoral déclarant une opération d'intérêt public ne doit pas intervenir plus d'un an après la fin de l'enquête publique.
Les expropriations doivent être terminées dans un délai de 5 ans. La durée de la DUP peut être prorogée une fois pour la même durée.
Le dossier comprend tous les éléments descriptifs du projet (inclus l'étude d'impact) qui permettent d'exprimer un avis en connaissance de cause.
Les propriétaires peuvent mettre en demeure le titulaire de la DUP d'acquérir leurs terrains au bout d'un an. Ce titulaire dispose alors de 2 ans pour acquérir, prorogeables une fois d'un an.

Délibération créant la ZAC (pour les EPCI / Communes) (art. R311-1), arrêté préfectoral de création si le maître d'ouvrage est un Conseil général ou l'État. La délibération peut tirer le bilan de la concertation (art. L300-2 du Code de l'urbanisme). Elle contient le programme prévisionnel des constructions

RÉALISATION DE LA ZONE D'AMÉNAGEMENT CONCERTÉ

Conduite des études permettant d'élaborer le dossier de réalisation et la délibération / arrêté de réalisation, cette phase doit permettre d'élaborer :

- le projet de programme des équipements publics à réaliser dans la zone ; lorsque celui-ci comporte des équipements dont la maîtrise d'ouvrage et le financement incombent normalement à d'autres collectivités ou établissements publics, le dossier doit comprendre les pièces faisant état de l'accord de ces personnes publiques sur le principe de la réalisation de ces équipements, les modalités de leur incorporation dans leur patrimoine et, le cas échéant, sur leur participation au financement ;
- le projet de programme global des constructions à réaliser dans la zone ;
- les modalités prévisionnelles de financement de l'opération d'aménagement, échelonnées dans le temps ;

Le dossier de réalisation complète en tant que de besoin l'étude d'impact.

Si la commune / l'EPCI ne sont pas les maîtres d'ouvrage, leur avis est sollicité par le maître d'ouvrage. Ils ont 3 mois pour l'exprimer, à défaut celui-ci est réputé favorable.

Délibération approuvant le dossier de réalisation et le programme des équipements publics de la ZAC (pour les EPCI / Communes) (art. R311-1), arrêté préfectoral de création si le maître d'ouvrage est un Conseil général ou l'État.

Affichage de cette décision pendant un mois en mairie et inscription au recueil des actes administratifs.

Mois 1 M 2 M 12 M 20

Après réalisation de l'étude d'impact et dans le cas de ZAC de plus de 3 Ha, le Préfet de Région est sollicité au titre de l'archéologie préventive (code du patrimoine, livre V, titre II, et le décret n°2004-490 du 3 juin 2004 « relatif aux procédures administratives et financières en matière d'archéologie préventive »). Il dispose de 2 mois à compter de la réception du dossier pour prescrire le diagnostic archéologique.

L'INRAP ou tout service archéologique agréé par l'État peut ensuite procéder à la conduite du diagnostic.

Le maître d'ouvrage de l'opération dépend alors du calendrier de l'INRAP / du service archéologique agréé : cela peut prendre plusieurs mois.

Si le projet entre dans le cas du régime des autorisations au titre de la loi sur l'eau (ce qui est souvent le cas des créations de ZAE qui modifie le régime d'écoulement des eaux superficielles, art L214-1 et suivants du Code de l'Environnement), les études pré-opérationnelles doivent intégrer un volet spécifique sur l'hydraulique :

La police de l'eau (services de l'État), à réception du dossier déposé par le maître d'ouvrage a 6 mois pour prononcer l'ouverture de l'enquête publique (l'absence de réponse vaut rejet de la demande d'autorisation).

Conduite d'une enquête publique et consultation du Comité Départemental de l'Environnement des Risques Sanitaires et Technologiques (CODERST)

Après les conclusions du commissaire enquêteur, le Préfet dispose de 3 mois, délai prorogeable 2 mois pour émettre l'arrêté préfectoral d'autorisation. Si cet arrêté n'impacte pas la procédure de ZAC, il conditionne l'engagement des travaux.

Si le projet n'est pas conforme au document d'urbanisme, celui-ci doit être mis en compatibilité afin que l'arrêté de réalisation de la ZAC puisse être pris :

- Dans le cas d'une DUP : l'arrêté de DUP ne peut être pris que lorsque le projet est compatible avec le PLU.
- Dans le cas d'opérations ne faisant pas l'objet d'une DUP mais d'une déclaration de projet (art. L126-1 et suivants du Code de l'Environnement), celle-ci ne peut être prise que lorsque le projet est compatible avec le PLU.

L'autorité compétente en matière de PLU ou le maître d'ouvrage de l'opération, s'il est différent élabore les dossiers nécessaires à la mise en compatibilité. La procédure de mise en compatibilité se déroule en trois étapes :

- l'examen conjoint du dossier ;
- l'enquête publique ;
- l'approbation de la mise en compatibilité par l'autorité compétente en matière de PLU (maximum 2 mois après le dépôt du dossier, du rapport du commissaire enquêteur et le compte-rendu de l'examen conjoint) sinon la mise en compatibilité est imposée par le Préfet dans le cas d'une déclaration de projet, la DUP emporte quant à elle mise en compatibilité du PLU.

Le maître d'ouvrage élabore un cahier des charges de cession de terrain (CCCT-conformément à l'article L311-6 du CU) qui fait l'objet d'une délibération du maître d'ouvrage à chaque cession de terrain. Il doit obligatoirement comporter la SHON autorisée sur la parcelle et peut contenir des prescriptions urbaines, architecturales et paysagères, conformes au PLU. Ce CCCT s'applique pendant toute la phase de réalisation de la ZAC.

Fig. III.16 : Schéma du déroulement d'une procédure de Zone d'Aménagement Concerté (ZAC).

Cette procédure de ZAC a été retenue en guise d'exemple car elle constitue une procédure d'aménagement d'ensemble complexe et complètement maîtrisée par l'acteur public. En début d'année 2008, elle était retenue par le Conseil général des Ardennes pour la majorité de ses projets de ZAE. Seule la zone de Bazeilles-Douzy- Daigny avait fait l'objet d'une procédure de lotissement (32 Ha sur Bazeilles). On doit prendre en compte aujourd'hui la réforme des permis de construire intervenue entre 2005 et 2007 qui a notamment impacté la procédure de lotissement, intégrée dans la procédure de permis d'aménager. Cette réforme visait la simplification des régimes d'autorisation d'occupation du sol.

Il existe toutefois des modalités d'aménagement laissant plus de place à l'acteur privé. Dans le cas des zones commerciales, les enseignes commerciales ou leurs filiales immobilières ou foncières agissent comme des aménageurs en réalisant des études pré-opérationnelles d'aménagement qu'elles soumettent aux acteurs publics, qui détiennent « le dernier mot » par l'autorisation d'occupation du sol. L'acteur public peut par ailleurs être le maître d'ouvrage mais lancer un appel d'offres afin que la réalisation puis la commercialisation de la ZAE soient prises en charge par un opérateur privé / semi-privé (comme dans le cas des Société d'Économie Mixtes – SEM-). La procédure peut être plus contractualisée comme le montrent les Partenariats Publics Privés (PPP) : les Programmes d'Aménagement d'Ensemble (PAE) ou la procédure plus récente des Projets Urbains Partenariaux (PUP) en sont des exemples. L'introduction des acteurs privés dans la procédure d'aménagement ne signifie pas nécessairement une action plus rapide : la définition des conditions du partenariat, en amont du projet, prend souvent beaucoup de temps. Par ailleurs, les procédures d'aménagement partenariales constituent prioritairement des outils financiers, plus que des outils recherchant la cohérence et la qualité d'un aménagement d'ensemble.

2.1.1 Créer et tenir compte des cadres stratégiques et mobiliser les outils d'anticipation (le cas de la création et de l'extension de ZAE)

Compte tenu du coût de réalisation de projets d'aménagement d'ensemble pour établir des activités économiques sur un territoire, il est important pour l'acteur public de se donner toutes les chances pour que les sites choisis soient attractifs pour au moins une catégorie d'entreprises. Il convient donc d'identifier les facteurs d'attractivité du territoire pour une entreprise et d'y développer une offre adaptée qui n'entre pas en concurrence avec une autre offre locale existante ou en projet. Cela nécessite des démarches préalables que nous qualifierons ici de définition des cadres stratégiques : ils prennent la forme d'études de territoire et se traduisent dans des schémas soit transversaux (Vaucluse 2015, SCoT…), soit dédiés aux espaces d'accueil d'activités (Schéma d'Accueil des Entreprises du Grand Lyon), soit dédiés aux zones d'activités économiques seules. Sur les territoires étudiés, il semble que ces cadres stratégiques n'existent pas, dans le cas du Département des Ardennes, ou que leur prise en compte dans le passage à l'action soit difficile (SCoT de l'agglomération de Charleville-Mézières, Schéma Vaucluse 2015 du Département de Vaucluse…).

Nous avons souligné plus haut les difficultés rencontrées entre la culture des aménageurs et celles des développeurs qui se prévalent d'une proximité avec la temporalité des entreprises. Le pilotage des projets de zones d'activités économiques est souvent disputé entre ces deux catégories d'acteurs, parfois au sein de la même structure. Le Conseil général des Ardennes a commencé par traiter la thématique des zones d'activités économiques dans le cadre de sa direction des routes et infrastructures au début des années 2000. Il a ensuite créé un poste de chef de projet, au sein de la

direction de l'économie (en 2006), mais ce poste a d'abord été occupé par un transfuge de la direction des routes et infrastructures qui avait en charge les procédures d'urbanisme opérationnel. Aussi, la culture de l'aménagement et de la réalisation physique des zones primait sur leur opportunité économique (durant la période 2000-2008), confortée par la pression opérée par les élus locaux, parfois conseillers généraux. Il n'existait pas d'étude de marché ou de besoin préalablement à l'aménagement d'une zone d'activités économique. Si la configuration a changé, le poste de chef de projet des ZAE est occupé depuis 2009 par un recrutement externe à la collectivité dont les points forts sont plutôt celui de l'ingénierie financière et de projet, les efforts de rationalisation de la politique du Conseil général des Ardennes reposent plus sur la contrainte financière que sur la pertinence économique des sites.

Dans le Vaucluse, la situation est très différente : le cadre économique stratégique préalable existe, il s'est traduit par une étude conduite spécifiquement sur les zones d'activités économiques du département (154 ont été identifiées), dont les principales conclusions ont été traduites dans le chapitre « foncier économique » du schéma d'aménagement et de développement durable Vaucluse 2015 portant sur toutes les politiques publiques départementales. Deux points faibles peuvent cependant être identifiés. Contrairement à l'approche proposée plus haut le foncier économique est limité au foncier sur ZAE, et ne prend pas en compte celles-ci dans une offre d'accueil plus globale pour les entreprises. D'autre part cette étude a été pilotée par la Direction de l'Aménagement, du Logement et du Foncier, aussi est-elle faiblement remobilisée par la direction de l'économie qui gère désormais cette politique publique : preuve en est, la politique de développement économique voté en novembre 2008 vise explicitement le schéma *Vaucluse 2015*, les enjeux politiques locaux ne permettent pas de limiter l'intervention départementale aux enjeux et territoires identifiés dans « Vaucluse 2015 ».

Nos études de terrain ont par ailleurs faiblement mis en avant la mobilisation des outils d'anticipation foncière à la disposition des élus qui permettraient de limiter la spéculation foncière et de fait, améliorer la compétitivité des ZAE en création, en réduisant le coût de cession des terrains. Parmi eux, on peut identifier la procédure de Zone d'Aménagement Différé (ZAD) qui bloque la spéculation sur une période de 7 ou 14 ans ou le droit de préemption qui donne la primauté au gestionnaire public lors de la cession d'un terrain. Le seul cas rencontré est celui d'une ZAD de 70 ha projeté par la communauté de communes de Tarare-le-Olmes. Ce projet a toutefois été remis en question par la démarche plus globale du Syndicat Mixte d'Aménagement de l'Ouest Rhodanien (SMADEOR) qui souhaite englober le projet de la communauté de communes dans un projet plus vaste.

La veille territoriale est un outil d'anticipation fondamental, elle permet de connaître les disponibilités foncières et immobilières, les rythmes de commercialisation, les opportunités pour la requalification, les entreprises en difficultés ou pour lesquelles vont se poser prochainement des enjeux de reprise / transmission (par l'âge des dirigeants par exemple) ou des enjeux de développement. Les trois territoires étudiés ont pris conscience, d'une façon ou d'une autre, de l'importance de cet enjeu d'observation : les services de l'État dans les Ardennes commencent à animer en 2010 la création d'un Système d'Information Géographique sur les zones d'activités économiques entre les acteurs locaux (département, CCI, Champagne-Ardenne Développement), l'agence d'urbanisme Rhône Avignon Vaucluse a inscrit un projet d'observatoire du foncier

économique dans son programme partenarial, élargi aujourd'hui à une observation du tissu économique mais qui peine à voir le jour. L'Agence est en effet confrontée à la multitude d'outils d'observation plus ou moins complets à la disposition de ses partenaires qui freinent le partage de l'information. L'outil le plus abouti est détenu par le territoire de l'agglomération lyonnaise qui dispose d'un dispositif géré par l'Agence d'urbanisme et de développement de l'agglomération lyonnaise, appelé OPALE. Ces observations sont à des états de maturité différents et abordent prioritairement l'observation par l'angle spatiale, même pour les « développeurs économiques », il importe de connaître les parcelles disponibles immédiatement, les locaux vacants…La direction du développement territorial de la CCI de Lyon insiste toutefois également sur le fait que la relation régulière avec les chefs d'entreprise présents sur le territoire constitue une forme de veille territoriale fondamentale sur le territoire. Elle introduit une dimension plus qualitative à l'observation et permet notamment de connaître les besoins des chefs d'entreprises (facteurs d'attractivité du territoire, besoins de développement, enjeux de fin d'activité pour les dirigeants les plus âgés, fragilité des entreprises…).

Si les outils d'anticipation permettent d'intervenir sur la composante spatiale, il est très difficile d'anticiper l'animation et la gestion des zones d'activités économiques.

2.1.2 Anticiper la gestion et l'animation des ZAE

Or, pour maintenir l'attractivité d'une zone d'activités dans le temps, il est fondamental d'anticiper ces deux aspects**.** La gestion permet a minima de maintenir la ZAE au même niveau de qualité que lors de sa création : l'entretien des espaces publics (routes, espaces verts) et de la qualité esthétique globale de la zone (espaces de stockage des entreprises, qualité de leurs bâtiments et de leur accompagnement paysager, clôtures…), l'élimination des déchets, l'évacuation des eaux pluviales, ses qualités de desserte en transports pour les salariés et les marchandises…L'animation touche plus précisément la vie de la zone d'activités économiques, elle permet de développer et d'améliorer la qualité de la zone d'activités, elle favorise l'ancrage local des entreprises qui vont y trouver grâce à l'animation économique un réseau, des services et des avantages spécifiques à ce site. L'anticipation financière et opérationnelle de la gestion d'une ZAE fait souvent défaut aux concepteurs des projets. Cela entraîne d'abord pour le maître d'ouvrage de la ZAE des coûts non prévus : le Conseil général des Ardennes a implanté la première entreprise sur le « parc éco-vert » de Vivier-au-Court (entre Charleville-Mézières et Sedan) en 2007. Bien qu'à cette époque le cahier des charges de cession de terrain n'ait pas encore été approuvé, les exigences qu'il contenait ont pu être appliquées pour l'essentiel. Il formulait une exigence forte sur la qualité esthétique des espaces entourant les entreprises (dissimulation des espaces de stockage, nuancier de couleur imposé…). L'entreprise qui s'est soumise à cet exercice a en retour formulé des exigences sur l'entretien des espaces verts publics qui sont abondants sur ce parc d'activités, notamment parce que le réseau pluvial est constitué de noues enherbées et que son gabarit était particulièrement conséquent pour anticiper la crue centennale. En concevant ce type de réseau, le Conseil général pensait entretenir les espaces verts avec le matériel et les techniques utilisés pour l'entretien des routes départementales. Or pour maintenir la qualité de l'espace conçu, la fréquence des passages ainsi que les hauteurs de fauche se sont rapidement avérées insuffisantes, et les véhicules inadaptés pour accéder à l'ensemble des espaces verts (dans les noues). Cet élément a vite créé des tensions entre l'entreprise qui avait accepté de s'imposer des contraintes paysagères fortes, tandis que le maître d'ouvrage public ne semblait pas se les imposer à lui-même. Le défaut de gestion entraîne également des enjeux de

requalification plus lourds à financer et survenant à plus courts termes, ainsi qu'une perte d'attractivité plus rapide de la zone, pour les entreprises qui y sont et surtout pour celles qui pourraient s'y installer. Il nuit plus globalement à l'attractivité du territoire, lorsque ces sites dégradés sont placés en entrées / sorties de villes / bourgs.

Depuis 15 ans, les cahiers des charges et guides méthodologiques de ZAE intègrent généralement l'anticipation de la gestion et de l'animation d'une ZAE comme critère de qualité. C'est le cas de la « Charte des Parcs et Quartiers d'Activités » du Vaucluse ou du cahier des charges du label Parc d'Activités de Référence de la Région Champagne-Ardenne. Les recommandations en la matière d'ETD ou de l'association PALME vont dans le même sens.

La mise en place de structures de gestion dédiées et souples contribuent au maintien de la qualité des zones d'activités dans le temps comme en témoigne le syndicat mixte du Parc Industriel de la Plaine de l'Ain (PIPA) qui assure des missions d'animation avec les entreprises du Parc pouvant impulser ou accompagner les initiatives des entreprises, et gère les problématiques techniques comme l'assainissement, l'entretien des espaces verts et paysagers, etc…

L'existence de cahiers des charges de cession de terrain dans les Zones d'Aménagement Concerté (ZAC) devrait permettre de maintenir les exigences qualitatives de la zone dans le temps (les clauses doivent en être appliquées lors de chaque cession de parcelle au sein de la ZAC tant que celle-ci existe, notons que la procédure de clôture des ZAC est rarement mise en œuvre), mais les acteurs publics sont rarement en mesure d'en assurer un contrôle effectif. Compte tenu de la contrainte que représente encore la qualité environnementale des zones pour les entreprises, il est difficile de s'appuyer sur elles pour maintenir la qualité de la zone sur le long terme. Ce propos doit être nuancé selon le type d'entreprises accueillies sur la zone.

Il est quasiment impossible, en revanche, à la conception de la zone, d'anticiper l'animation de celle-ci. Au mieux, comme le Conseil général des Ardennes a tenté de le faire sur le lotissement Bazeilles II, il est possible de réserver une emprise foncière à une activité de service (pour qu'elle permette l'implantation à termes, d'activités de restauration, de parking sécurisé pour les camions arrivant la nuit par exemple…). Le principe de l'animation est de créer un lien entre les entreprises implantées sur la zone. Cela peut prendre la forme d'association d'entreprises qui organisent des temps de rencontre entre les chefs d'entreprises (des petits déjeuners de chefs d'entreprises sont organisés par le syndicat mixte de la plaine de l'Ain), mettent en place des services mutualisés pour les entreprises ou les salariés (mise en place d'un service de crèche pour les salariés par l'association Techlid au nord-ouest de Lyon). Cela permet d'impliquer les entreprises dans le maintien de la bonne qualité du site et s'inscrire dans une logique d'amélioration continue : L'Agence Régionale Pour l'Environnement (ARPE) anime un réseau des zones d'activité durables en PACA, son animatrice identifie le manque d'animation économique comme l'un des points faibles des zones d'activités économiques du Vaucluse.

2.2 La difficulté à anticiper la requalification des ZAE et les cas de reconversion économique

2.2.1 Requalification des ZAE

Nous l'avons dit, la qualité de la gestion conditionne le maintien dans le temps de la qualité de l'espace d'accueil des activités. Mais après 15 – 30 ans, les acteurs publics sont confrontés aux enjeux

de requalification. Celle-ci constitue le premier degré de changement des espaces d'activités. Il peut ne s'agir que d'une approche spatiale : le temps a révélé de nouveaux besoins fonctionnels (en matière de très haut débit notamment)/ d'image des entreprises (améliorer la qualité des espaces paysagers) installées, les équipements comme l'éclairage public doivent être renouvelés, la chaussée est trop dégradée à force de réparations ponctuelles, etc. La requalification concerne au premier chef les zones d'activités économiques réalisées dans les années 1960-1980. Le schéma « Vaucluse 2015 » a plus particulièrement identifié cet enjeu de requalification dans les zones d'activités de la plaine urbaine. Ce territoire est constitué par la ville d'Avignon et la couronne de villes moyennes qui l'entoure : Orange, Carpentras, L'Isle-sur-la-Sorgue et Cavaillon. Si le constat est partagé (dans le SCoT du Bassin de vie d'Avignon) la conduite elle-même de la requalification est complexe, particulièrement parce que la zone d'activités économique est au départ un projet où la maîtrise foncière est unique (publique ou aménageur privé) et se morcelle, au fil de la commercialisation des terrains. L'un des volets des travaux de la Conférence Permanente de Développement Territorial[171] porte notamment sur l'optimisation de l'usage du foncier dans les zones d'activités économiques et identifie six leviers d'action :

- une meilleure connaissance de la densité d'emplois par hectare des activités et des zones ;
- la limitation des ventes dédiées aux extensions des entreprises et la récupération des réserves foncières inutilisées ;
- la révision des règles de calcul des coefficients de densité, comme le coefficient d'emprise au sol ;
- le développement d'immeubles semi-mitoyens adaptés aux besoins des PME ;
- une politique pro-active vis-à-vis du marché immobilier de seconde main ;
- la réorientation vers les espaces urbanisés des entreprises compatibles avec un voisinage résidentiel.

On pourrait également imaginer des montages opérationnels dans lesquels le foncier n'est pas cédé mais loué comme dans le cas des terrains loués sur le domaine public fluvial, et notamment dans les zones d'activités en interface portuaire : les contrats d'amodiation fonctionnent comme une location, dont la durée prend en compte l'amortissement de l'investissement que l'entreprise fera sur sa parcelle. La démolition du bâtiment au départ est à la charge de l'entreprise, elle peut être intégrée dans le contrat d'occupation du domaine public. Ce fonctionnement permet une maîtrise plus grande de l'évolution du site. Les concessionnaires d'interfaces portuaires et VNF sont toutefois confrontés aujourd'hui à la nécessité de réaffecter à des entreprises usant de la voie d'eau, un foncier qui avait été alloué à des entreprises ne la mobilisant pas, à une époque où le transport fluvial bénéficiait d'un faible intérêt des entreprises et des acteurs publics. L'idée plus générale que le foncier n'est pas appropriable car il ne constitue pas une ressource renouvelable plaide par ailleurs pour ce type de montage locatif : la propriété devrait privilégier l'usage du foncier (usus) sur sa valorisation financière possible (abusus)[172]. L'histoire des zones d'activités économique tend à défendre cette idée : les premières zones industrielles furent aménagées aux Etats-Unis et au

[171] MERENNE-SCHOUMAKER B avec la collaboration de LAMBOTTE J-M, BASTIN A et FONTAINE P, « Développement territorial et économie : dix ans de recherches CPDT sur les activités économiques », in *Actes du colloque CPDT 2009* (Conférence Permanente de Développement Territorial), juillet 2010, source : http://www.cpdt.be.

[172] QUERRIEN M, « La propriété du sol, une aberration », in *Le Monde diplomatique, Manière de voir*, n°114, L'urbanisation du monde, décembre 2010-janvier 2011.

Royaume-Uni dans la première moitié des années 1930 ; dans ces deux cas de figure, les Etats sont les maîtres d'ouvrage de ces « trading estate » créées pour lutter contre le chômage (dû à la crise des années 1930) et contre la crise des activités d'extractions minières et charbonnières. Ils restent propriétaires des installations qu'ils louent aux entreprises. Entre 1945 et 1956, le Royaume-Uni crée 44 « trading estate » qu'il loue à 1 100 firmes, à l'origine de la création de 200 000 nouveaux emplois[173].

Le territoire de la communauté de communes du Pays des Sorgues et des Monts de Vaucluse (84) est doté de neuf ZAE, situées le long de la RD901, sous la responsabilité de l'intercommunalité, entre les communes de L'Isle-sur-la-Sorgue et Le Thor. L'EPCI a fait le constat, partagé avec les entreprises qui les occupe, que la qualité de ces ZAE s'était fortement dégradée. Avec l'appui du CAUE du Vaucluse l'EPCI a dressé le diagnostic suivant :

- ces zones forment un linéaire péri-urbain de faible qualité paysagère ;
- elles se caractérisent par une grande disparité des aménagements ;
- certains secteurs sont dotés d'équipements sommaires, parfois dégradés ;
- manque d'opérationnalité de la signalétique ;
- l'image globale de ces zones n'est pas valorisante ;
- l'accessibilité n'y est pas facilitée pour les modes doux.

Les préconisations d'amélioration du CAUE n'ont porté que sur les composantes urbanistiques et paysagères. Il s'agissait de :

- l'amélioration du repérage, de la signalétique et des accès notamment depuis le réseau départemental ;
- la création de liaisons internes entre les ZAE ;
- la création d'itinéraires sécurisés pour les déplacements vélos et piétons ;
- la requalification paysagère des accès ;
- le renforcement de la trame végétale des voiries des ZAE ;
- la reprise ponctuelle de l'éclairage public ;
- le confortement des points de tri sélectifs[174].

Cet exemple met particulièrement en avant les faiblesses de l'aménagement des ZAE de première génération (1960-1980) : plusieurs zones se succèdent sur ce territoire sans qu'un schéma d'ensemble n'ait été envisagé. La décision de leur implantation a certainement résulté de décisions communales non concertées, profitant du réseau routier départemental.

Les préconisations du CAUE cherchent prioritairement une remise en cohérence de l'ensemble de ces ZAE en s'appuyant sur les trames et réseaux de circulation. Malgré la qualité de ces recommandations, cet exemple montre que la requalification se concentre uniquement sur les espaces publics. Cela illustre d'une part la difficulté à engager une réflexion plus globale sur des espaces qui ne sont plus sous maîtrise foncière publique et d'autre part le fait que la dimension qualitative était moins prise en compte dans la première génération de ZAE. Elle était assimilée à un

[173] EDELBLUTTE S, *Paysages et territoires de l'industrie en Europe, Héritages et renouveaux*, Éd. Ellipses, coll. Carrefour, 2009, p.49.
[174] CAUE de Vaucluse, *Rapport d'activités 2009*, 2010.

aménagement routier traditionnel, un ensemble fonctionnel de Voiries et Réseaux Divers (VRD), qui présentaient simplement la particularité de ne pas être linéaires.

Dans certains cas, cette entrée spatiale ne suffit pas : la faible qualité de la zone d'activités va de pair avec des difficultés économiques plus profondes qu'une simple requalification ne pourra pas résoudre.

2.2.2 La reconversion économique

Il s'agit alors pour l'acteur public d'accompagner des transformations économiques : à l'échelle des sites d'activités, cela se traduit par une action d'urgence qui vise à réemployer les bâtiments vacants pour d'autres activités du même secteur (artisanal ou industriel), ou alors de favoriser les implantations commerciales. Sur certains territoires les acteurs publics engagent au contraire des reconversions conduites sur un plus long terme (plusieurs années – 3 à 5 ans), plus réfléchies. Il s'agit de rechercher le meilleur usage possible pour le site : les premiers sites industriels ont été rattrapés par la croissance urbaine et sont devenus inadaptés pour accueillir des activités productives. Ces lieux laissent la place à une programmation de quartier urbain caractérisé par la mixité de ses fonctions, contrairement aux installations antérieures. Selon le degré de pollution des sols, il n'est toutefois pas toujours possible de prévoir des opérations de logement sur ces sites. Le maintien de la vocation économique peut être recherché et témoigne de la tertiarisation de l'économie par l'installation de services. On connaît aussi de nombreux cas où des bâtiments industriels sont patrimonialisés et réinvestis par d'autres fonctions comme c'est le cas des Docks de Marseille dans le quartier de la Joliette qui sont devenus un centre de services ou de la Sucrière à Lyon (quartier de la Confluence) devenue musée.

Au-delà du site lui-même, les réflexions de reconversion économique sont conduites à l'échelle de territoires plus vastes comme les agglomérations ou les bassins de vie : il faut alors traiter la transition économique en réduisant les effets de l'abandon de certains actifs par l'offre de formation, l'accompagnement des travailleurs, le traitement des sols pollués…, et en accompagnant la valorisation de nouveaux actifs territoriaux comme l'accompagnement à la tertiarisation et la création de nouveaux espaces d'accueil d'activités économiques. Si la première partie de ce chapitre a montré que les actifs territoriaux favorisaient une forme de stabilité ou d'évolutions lentes sur les territoires, ils n'empêchent pas parfois que se posent des questions sur leur reconversion économique, il s'agit alors de valoriser des actifs présents sur le territoire mais jusque-là restés en veille.

Le nord et le nord-est de la France ont connu une grande vague de reconversion économique engagée dans les années 1980, qui résultait de la crise industrielle et supposait pour les pouvoirs publics de gérer le passage à une économie post-industrielle, plutôt tournée vers le secteur tertiaire. Ces enjeux peuvent se traduire par la création de nouveaux espaces d'accueil d'activités économique comme ça a été le cas à Dunkerque avec la création de la Zone de Développement des Entreprises (ZDE) sur le port. Bien que les Ardennes soient exposées au même type d'enjeu, elles n'ont pas engagées la même reconversion que la Lorraine, le bassin de la Ruhr ou le Nord. Cela s'explique peut-être par le maintien d'un secteur industriel fort, plus longtemps que dans les autres territoires. Toutefois, elles n'échappent pas à la crise entraînant un taux de chômage important et un manque d'attractivité du territoire (perte de population). La politique d'aménagement de ZAE du

Département, engagée au début des années 2000, visait justement à accompagner la reconversion économique, en cherchant à attirer de nouvelles entreprises industrielles. Cette démarche fait écho au postulat de S. EDELBLUTTE qui qualifie la recherche de la reconversion rapide de l'industrie par l'industrie de « solution d'urgence ». Elle révèle également une sorte de « foi » plus profonde des élus et acteurs locaux en l'industrie que dans les activités de services, illustrant ainsi le propos de B . PECQUEUR : «dans l'imaginaire collectif, une pièce mécanique paraît plus rassurante pour les élus et les populations préoccupées par l'emploi qu'un service touristique, et il est des productions qui font plus sérieuses que d'autres »[175]. Si le Conseil général des Ardennes croyait en une reconversion de type industrielle, l'agglomération de Charleville-Mézières a conduit une réflexion plus complète sur son territoire. Elle tente d'une part de renforcer l'offre de services supérieurs proposée sur le territoire par la reconversion du quartier des forges Saint-Charles, ZAE dominée longtemps par l'activité des forges, en un pôle tertiaire supérieur, situé à proximité de la gare, qui bénéficie aujourd'hui d'une desserte TGV. Elle a d'autre part porté une réflexion d'ensemble dans le cadre de son projet d'agglomération, pour identifier l'opportunité et la faisabilité de nouvelles zones d'activités économiques. On peut toutefois regretter que ce travail, conduit en 2008 n'identifie les sites potentiels que sur la base de critères spatiaux. Le seul critère économique pris en compte est celui de l'accessibilité actuelle et projetée (en 2020). La démarche de l'agglomération de Charleville-Mézières est toutefois très cohérente puisqu'elle est complétée par un plan d'action foncière finalisé en avril 2010 qui doit permettre de conduire une politique foncière permettant d'anticiper les évolutions urbaines de l'agglomération en matière d'habitat, d'économie, de tourisme, d'équipements publics et de déplacements. En matière économique, l'approche en trois axes du plan d'action foncière traduit bien la complétude de la démarche de l'agglomération : il s'agit d'abord de favoriser le développement et la diversification du tissu économique (en définissant des sites d'accueil stratégiques pour développer l'offre foncière économique et en localisant des sites où une mutation des activités et / ou un changement de fonction, notamment pour de l'habitat, doit être envisagé). L'agglomération projette ensuite de reconquérir les espaces délaissés (en localisant les sites potentiels de renouvellement urbains sur des friches industrielles) et enfin d'accompagner l'arrivée du TGV (en développant des réserves foncières pour le pôle multimodal et en réservant du foncier pour le développement d'activités tertiaires à proximité de la gare). Cette reconversion d'anciens sites économique et industriels se pose également à Lyon qui étend la ville vers le sud avec le développement du quartier de la confluence, autrefois occupé majoritairement par des activités économiques : le projet illustre parfaitement le passage de l'économie industrielle à une économie post-industrielle. Le sud de la pointe voit en effet se développer un pôle spécialisé dans le secteur culturel et multimédia. Dans le Vaucluse, l'économie de l'enclave des Papes reposait sur l'industrie papetière (fabrication de cartons, d'emballages et de papier) aujourd'hui patrimonialisée dans le cadre d'un musée départemental à Valréas. La perte de cette économie a entraîné de fortes difficultés économiques sur le territoire, à dominante rurale, qui peut difficilement attirer une nouvelle activité industrielle. La communauté de communes, s'engage actuellement avec le Pays Une Autre Provence, dans lequel elle s'inscrit, dans une démarche de reconversion. Deux plateformes économiques ont été créées :

[175] PECQUEUR B, « 2040 et le postfordisme », in *Territoires 2040*, réflexion prospective engagée par la DATAR, Éd. la Documentation française, 2010.

- **Extralians** à Nyons œuvre dans le domaine des procédés d'extraction des actifs végétaux pour des applications industrielles, particulièrement autour de la technique du CO2 Supercritique. La plateforme réunit des entreprises locales, les chambres consulaires, le Commissariat à l'Énergie Atomique –CEA- et un partenaire technique Innovation Fluide Super Critique. Cette plateforme créée depuis le premier semestre 2011 est labellisée par le pôle de compétitivité TRIMATEC ;
- la plateforme **Green** doit s'installer à Valréas d'ici 2013. Elle est portée par les trois pôles de compétitivité Pôle Européen d'Innovation pour les Fruits et Légumes –PEIFL-, TRIMATEC et le Pôle Arôme Senteurs Saveurs –PASS-, en partenariat avec l'Université d'Avignon et son laboratoire GREEN.

Le choix de cette orientation économique repose sur quatre atouts principaux :

- la collaboration possible avec la plateforme ERINI implantée à Grasse qui travaille sur la caractérisation des extraits naturels ;
- l'éco-extraction est soutenue par un marché en croissance (demande de consommateurs en quête de « naturel ») ;
- le Sud-Est de la France dispose de productions agricoles de qualité ;
- le Sud de la Drome et le Haut Vaucluse sont dotés d'une image « provençale » bénéfique à cette recherche de « qualité » et de « naturel »[176].

Ces collaborations entre acteurs économiques se traduisent ensuite par des besoins d'implantation : la plateforme Extralians est installée sur la zone des « Laurons 2 » à Nyons. L'extension prévue par la ville « Les Laurons 3 » sera dédiée à l'accueil d'activités liées au développement durable. Une partie sera plus spécifiquement réservée à l'installation d'entreprises du secteur de la transformation du végétal. Le projet Green doit quant à lui s'installer à Valréas dans le projet de pépinière d'entreprises appelée « Cité du végétal » porté par la Communauté de communes de l'Enclave des Papes. Contrairement aux Ardennes, l'action foncière et immobilière à vocation économique constitue l'outil de la mise en œuvre d'un projet économique plus global. Les collaborations entre acteurs économiques ont précédé la question spatiale de l'installation, ainsi mise à sa place d'outil de la politique économique.

Cette partie correspondait au troisième axe du schéma selon lequel nous nous proposons de définir une action publique territoriale intégrée. Elle a permis de démontrer qu'en matière d'action publique, on ne pouvait pas parler d'une temporalité mais de nombreuses temporalités complémentaires ou en tension les unes avec les autres, qui doivent être prises en compte ensemble, pour une action publique territoriale plus efficiente. Le temps de la vie humaine et individuelle et les mobilités et évolutions qui lui sont corrélées sont au cœur de l'action publique ; d'abord parce qu'elles sont l'objet même de l'action publique, ensuite parce que l'individu est le moteur initial de l'action. Cela a été particulièrement mis en avant par l'exemple d'individualités fortes sur les territoires étudiés, qui sont à l'origine de dynamiques de développement local. Force est de constater que la grande diversité des temporalités individuelles n'empêche pas l'existence d'une identité territoriale qui se caractérise par des constantes et des évolutions territoriales sur le long

[176] Pays Une Autre Provence, Compte-rendu de la réunion de présentation « Vers un territoire d'excellence de la valorisation du végétal », Richerenches, 29 février 2012.

terme. Pour expliquer la coexistence de ces deux types de temporalités, deux facteurs ont été proposés : la somme des actifs territoriaux (ancrage local des entreprises, matières premières, axes de transports…) instituent une force d'inertie sur le territoire et des évolutions lentes, comme a pu le démontrer l'exemple de l'histoire économique de Le Pontet. Les exemples des agences d'urbanisme des agglomérations de Lyon et d'Avignon ont par ailleurs permis de montrer que les organisations jouent un rôle de relais, de mémoire et donc de capitalisation des compétences individuelles au bénéfice de dynamiques territoriales de plus long terme.

Après ces mécanismes de transmission et de complémentarité, ont été mis en avant des tensions entre le court terme et le long terme. Ces deux dynamiques résultent d'abord d'une tension entre les acteurs privés (comme les entreprises qui souhaitent s'installer sur un territoire) et l'acteur public qui gère l'aménagement du territoire. Les tensions court terme / long terme se retrouvent également au sein de l'action publique : la technostructure des collectivités territoriales en charge de la mise en œuvre des procédures s'inscrit plutôt dans le temps long alors que la sphère politique veut des résultats visibles pendant la durée de son mandat (4 à 6 ans selon les collectivités). Mais au sein de la technostructure, on distinguera encore des cultures professionnelles qui n'incarnent par les mêmes temporalités : tandis que les « aménageurs » portent les procédures longues, les « développeurs » se rapprochent davantage de l'immédiateté et du court terme dans lesquels s'inscrivent les entreprises. La sphère politique peut être, au contraire, porteuse d'une vision prospective de très long terme comme le montrent les SCoT ou les exercices volontaristes de prospective territoriale menés en Vaucluse ou dans le Rhône.

L'approfondissement de l'analyse a permis d'évaluer comment cette imbrication des temporalités se traduit dans les politiques publiques de ZAE. La durée des procédures (18 à 36 mois) et la nécessité de :

- prendre en compte et limiter les impacts environnementaux et paysagers d'un projet de création ou d'extension de ZAE ;
- répondre aux exigences de transparence sur l'emploi des fonds publics ;
- d'intégrer les enjeux d'information et de consultation des partenaires et du grand public ;

Mettent en lumière l'importance pour les acteurs publics de mobiliser les outils d'anticipation. Parmi eux, ont été identifiés les cadres stratégiques préalables, les outils d'anticipation foncière comme les ZAD, le portage foncier par un Établissement Public Foncier (EPF) ou le Droit de Préemption Urbain (DPU), et la veille territoriale. Ont en revanche été mises en avant les difficultés à anticiper la gestion et l'animation d'une ZAE, pourtant gages de qualité de celle-ci sur le moyen terme.

A plus long terme, les enjeux de requalification des ZAE et de reconversion économique territoriale peuvent se poser. La requalification des ZAE est souvent traitée par l'amélioration des espaces publics. La perte progressive de la maîtrise du foncier par la commercialisation des lots rend difficile la requalification des espaces privés, sauf à associer les entreprises aux enjeux de la requalification. Une autre solution serait de ne pas céder le foncier et de généraliser une forme de location. Cette solution est déjà mise en œuvre sur le domaine public fluvial et serait cohérente avec la dissociation croissante entre l'activité des entreprises et leur patrimoine foncier et immobilier. Au-delà de la requalification des ZAE, un territoire peut se trouver confronter à la nécessité plus globale de reconversion économique, comme c'est le cas des Ardennes ou de l'Enclave des Papes en Vaucluse.

Cette reconversion se traduit par la valorisation de nouveaux actifs territoriaux, ou la mobilisation des actifs valorisés à d'autres fins économiques. Si l'acteur public est souvent sollicité pendant les périodes de crises économiques et sociales, les réactions d'urgence, aussi nécessaires soient-elles, ne sont pas des solutions de long terme pour le territoire. Des réflexions plus globales sont alors nécessaires comme celles conduites par l'agglomération de Charleville-Mézières et peuvent se traduire :

- par la reconversion d'anciens sites économiques ou de friches en quartiers / équipements urbains ;
- par la tertiarisation d'anciens sites industriels ou artisanaux ;
- par la création de nouveaux espaces d'accueil pour l'activité économique (comme dans l'Enclave des Papes) répondant à un nouveau projet économique.

VI CONCLUSION

Avant de conclure, rappelons ici en synthèse les principaux enseignements du présent travail de recherche. Dans le premier chapitre, **trois grands axes sur la complexité des enjeux** ont été identifiés : chacun d'entre eux est mis en lumière au regard de l'action publique territoriale :

Axe 1 : la complexité est source de création de valeur

En effet, **la complexité est source de création de valeur car elle favorise l'innovation** par le brassage des fonctions, les rencontres interpersonnelles, entre domaines et cultures différentes. Les rencontres interpersonnelles et inter-organisationnelles favorisent également **l'alignement de l'intérêt des parties**. Toutefois pour favoriser localement la création de valeur, il est nécessaire qu'**une relation s'établisse entre les acteurs et les organisations d'une part et entre ce système d'acteurs / organisation et les actifs territoriaux et localisés**.

Au regard de ce constat, l'action publique territoriale se positionne comme suit : **elle exprime généralement des stratégies qui tendent à l'exhaustivité des enjeux en s'appuyant sur le développement durable** mais privent parfois l'action publique :

- d'une véritable analyse des possibles (révélant ainsi des incompatibilités au niveau même de la stratégie comme la relation entre le développement de l'économie productive et l'économie des ressources),
- d'une véritable priorisation (qui reste souvent implicite),
- d'une véritable analyse de l'adéquation stratégie/ moyens,
- d'une appellation erronée de stratégie territoriale qui est en fait une stratégie de structure non véritablement concertée avec les autres acteurs et organisations du territoire.

Axe 2 : à l'échelle plus fine de la ZAE, une grande diversité d'enjeux doit être prise en compte mais n'es pas toujours correctement traitée par l'action publique.

En effet **la ZAE est un outil de développement économique parmi d'autres à mobiliser dans une cadre stratégique de développement économique**: les Ardennes foisonnent de projets sans stratégie. Lorsque la stratégie existe dans les territoires d'observation, elle résulte de deux grandes logiques :

- la priorité donnée à l'équilibre territorial comme pour les Conseil général du Rhône et Conseil régional de Rhône-Alpes ;
- la priorité donnée à la compétitivité et à la recherche de l'excellence comme dans le cas du Conseil régional de Champagne-Ardenne.

La ZAE se trouve au croisement de nombreux enjeux d'aménagement : elle est dominée par une vocation foncière (économique) qui doit être abordée au regard de l'ensemble des vocations foncières d'un territoire. Le territoire où la corrélation la plus forte a été établie entre enjeux économiques, stratégie et mise en œuvre est l'agglomération Cœur d'Ardenne : elle a d'abord exprimé un projet d'agglomération cadre et transversal dont la composante spatiale est reprise dans le SCoT de l'agglomération carolo-macérienne. Ce projet s'est également traduit par une étude de faisabilité sur les ZAE. Enfin, la dimension opérationnelle a pris la forme d'un Plan d'Action Foncière.

Le Conseil général de Vaucluse s'est lui aussi fortement engagé dans les politiques de régulation des usages fonciers mais on constate une forte dichotomie entre enjeux économiques et enjeux d'occupation du sol.

Un autre facteur de complexification de l'objet ZAE provient **d'une exigence de qualité renforcée qui se développe autour de la mixité fonctionnelle et de la connexion des ZAE au tissu urbain / villageois environnant** : la mixité fonctionnelle devient un gage de qualité (au profit des parcs et quartiers d'activités) sauf pour les activités dont l'isolement est préférable en raison des risques qu'elles représentent pour la population ou des nuisances qu'elles occasionnent. La connexion au tissu urbain et villageois environnant est un enjeu partagé entre les espaces mixtes et les zones spécialisées. Elle se pose à la fois à l'échelle de la ZAE avec son environnement immédiat et à celle des bassins de vie : la ZAE doit être complétée par la mobilisation d'autres leviers de l'action économique qui contribuent à créer les conditions d'attractivité du territoire comme le logement, les équipements. Notons que les référentiels de qualité des ZAE, devenus abondants, n'abordent que rarement cette seconde échelle. A la complexité des enjeux répond une complexité du système d'acteurs.

Axe 3 : L'organisation interne des collectivités et leur impact sur la difficulté à traiter la complexité des enjeux

L'organisation sectorielle dominante des collectivités territoriales étudiées a été mise en avant par la structure de l'action publique en politiques publiques ainsi que l'analyse des organigrammes et des structures budgétaires.

La contrainte sectorielle est d'autant plus visible que la collectivité parvient à conduire une analyse transversale des enjeux tandis que son action est nécessairement contrainte par ces cadres organisationnels et se traduit par un éloignement de la réalité territoriale. La « sectorialité » est toutefois nécessaire pour la mise en lisibilité de l'action et la mobilisation des bonnes compétences. L'observation de trois territoires a mis en lumière l'émergence de nouveaux métiers d'animateurs / coordonnateurs de projets dont la portée transversale est facilitée par des positionnements à proximité des sommets hiérarchiques.

Dans le deuxième chapitre deux configurations spatiales sont mises en avant **: les emboîtements territoriaux d'une part et les enchevêtrements et fractales d'autre part**.

Axe 1 : les emboîtements territoriaux

Ceux-ci sont abordés à deux échelles global / local d'une part et régional / local d'autre part.

En ce qui concerne les emboîtements entre les échelles globale et locale, **les acteurs publics locaux disposent de moyens pour intervenir à l'échelle locale sur l'impact territorial des dynamiques globales**. Les leviers plus particulièrement identifiés sont les suivants : la commande publique, l'aide aux publics en difficulté, les outils de financement des entreprises, surtout pour le tissu des PME / PMI. Dans ce contexte, **les territoires étudiés se positionnent différemment face aux configurations spatiales locales qui résultent pour une grande part de l'impact des dynamiques globales, à savoir la métropolisation et les grands territoires** (comme préfiguration de la mobilité des personnes à

l'échelle internationale). Ce positionnement différent montre les enjeux spécifiques de l'action locale : l'équilibre territorial, l'ancrage local du développement et de la production des richesses.

Les dynamiques globales conditionnent fortement l'action publique territoriale mais ne la rende pas complètement inutile et inefficace car les publics cibles sont in fine les mêmes : les ménages et les entreprises. Il existe même des particularités locales dans la façon d'influer sur les dynamiques globales, la régulation des intérêts ou la gestion / impulsion de l'attractivité pouvant primer. L'exemple de la logique fluviale a également montré l'influence des contextes politiques locaux dans le traitement de problématiques de grands territoires. **Nous formulons même l'hypothèse d'un besoin croissant de l'action territoriale face aux besoins de redéploiement des solidarités locales**.

En ce qui concerne l'emboîtement entre les échelles régionale et locale, **il existe de grandes tendances dans la répartition des rôles en matière de développement économique** entre les organisations publiques : les EPCI sont prioritairement engagés sur l'aménagement foncier et l'immobilier d'entreprises ainsi que l'animation économique. Les pays et ponctuellement des parcs naturels régionaux (qui possèdent des missions renforcées en matière de développement économique) interviennent surtout sur l'économie résidentielle et le tourisme. Les Conseils régionaux assurent la mission de coordination de l'action économique notamment grâce au SRDE mais peinent souvent à territorialiser leur action. Les Conseils généraux sont surtout financeurs d'initiatives locales et portent l'action économique la plus éparpillée. **Les enjeux politiques et fiscaux maintiennent, pour l'heure un certain intérêt de l'ensemble de ces échelons pour les ZAE**, toutefois on constate une réduction de la participation départementale en faveur des ZAE ainsi qu'une intégration de l'offre de ZAE dans des politiques d'accueil plus globales au niveau des intercommunalités. Enfin, on peut imaginer un basculement de l'intérêt des élus au profit de l'accueil des ménages au détriment des entreprises suite à la réforme fiscale de 2010 et, ou une concurrence accrue entre les territoires pour attirer les activités à haute valeur ajoutée. On constate enfin la faiblesse de la thématique « accueil des entreprises » dans les politiques contractuelles régionales et territoriales.

Deux outils de rationalisation de ce foisonnement dans l'action publique ont été plus précisément étudiés : la mise en cohérence par les SCoT et la contractualisation. Les SCoT détiennent un pouvoir de régulation particulier dans le parcours résidentiel des entreprises, entre les vocations foncières, dans la concurrence entre les territoires qui composent les SCoT et avec les territoires voisins grâce à la rationalisation, la hiérachisation et la spécialisation du foncier qu'ils permettent. Ils facilitent également une rationalisation entre foncier d'habitation, transports et emploi, en faveur des leviers complémentaires d'une politique d'attractivités (logements, équipements). La contractualisation est un outil de rationalisation de l'action publique territoriale et d'adaptation aux particularités locales. Toutefois sa multiplication nuit parfois à la lisibilité de l'action publique pour les populations, entreprises et porteurs de projets comme en témoigne particulièrement l'exemple des Ardennes.

<u>Axe 2 : Enchevêtrements et fractales</u>

Ils constituent d'autres figures spatiales à prendre en compte en même temps que la problématique des emboîtements.

Il résulte des situations d'enchevêtrement, illustrées par les exemples du Val de Durance et du Ventoux en Vaucluse, **un besoin de régulation des intérêts** illustré par l'exemple lyonnais, notamment entre les secteurs public et privé. Cette régulation semble permise en territoire lyonnais par le lien historique entre le monde politique local et le monde de l'entreprise. Elle se traduit par la coexistence de structures de négociations institutionnalisées comme les EPCI et des espaces de gouvernance informels comme la RUL ou les conférences des Maires.

Plusieurs exemples successifs ont montré que **les disparités à toutes les échelles sont traitées par des politiques de solidarités et d'équilibre territorial**. L'exemple de la ZFU à l'échelle de la ville et de l'agglomération a particulièrement mis en lumière la nécessaire prise en compte concomitante des configurations d'emboîtements, d'enchevêtrements et de fractales.

Dans le troisième chapitre, la problématique du temps est abordée en deux parties, **les tensions court terme / long terme d'une manière générale, puis les enjeux de temps posés plus précisément à l'échelle des ZAE**.

Axe 1 : Tensions court terme / long terme : une complexité qui dépasse les tensions public / privé

Les tensions entre temps du privé et temps du public sont un fait établi que le présent travail a d'abord permis d'expliciter en partant du temps individuel pour aller vers le temps du territoire. L'individu et ses mobilités répondent à des temporalités différentes (quotidiennes et locales, interrégionales / grandes périodes de la vie, interrégionale ou locale de manière occasionnelle pour le tourisme par exemple…). Ces temporalités doivent être saisies et traitées par l'action publique. L'individu est également le premier moteur de l'action sur un territoire : des individualités et des fonctions (politiques ou économiques) fortes ont marqué les territoires d'étude. La capitalisation de savoir-faire individuels est ensuite permise sur le temps long grâce aux actifs territoriaux (exemple développé de la Commune de Le Pontet dans le Vaucluse) et aux organisations (exemple des agences d'urbanisme et de leurs fonctions d'observation).

La tension privé / public couvre une certaine réalité qui permet d'associer le secteur privé au court terme (enjeu de concurrence, volatilité des marchés financiers pour les entreprises concernées et leurs sous-traitant) **et le secteur public au long terme** (répond à un enjeu de préservation de l'équilibre territorial, prises de décision lentes). **Toutefois les grands comptes s'inscrivent parfois dans le long terme** (moyens de mise en concurrence entre les territoires, organisations internes très hiérarchisées) et **les pouvoirs publics ont parfois capables d'actions rapides** (en situation de crise, dans le cadre de structures plus réduites et plus souples comme les syndicats mixtes).

En dehors de cette dichotomie public / privé, **des tensions temporelles ont également été mises en exergue au sein de l'action publique : entre la technostructure et la sphère politique d'abord**. La technostructure est en effet en charge de la continuité du service public indépendamment des mandats politiques. Des rythmes lents dans les collectivités territoriales sont par ailleurs hérités pour partie du transfert de compétences gestionnaires de l'État. Une culture de projet semble toutefois se développer dans les deux fonctions publiques. Une différence de temporalité forte a également été soulignée entre aménageurs (temps long) et développeurs plus proches du temps des entreprises.

Des tensions internes à la sphère politique ont été mises en avant : les élus souhaitent obtenir des résultats au terme de leurs mandats (4 à 6 ans). On constate toutefois des tendances politiques ancrées territorialement au-delà des personnes (Lyon a par exemple été une vile « radicale » pendant 100 ans. **Les élus sont par ailleurs en capacité de porter des visions de long terme ou de prospective sur leur territoire** comme le montre la durée d'élaboration des ScoT.

Axe 2 : la gestion des temporalités à l'échelle des ZAE

La ZAE, souvent réalisée dans le cadre d'une procédure d'aménagement d'ensemble, nécessite la mise en place de procédures longues allant de 18 à 36 mois. Ce temps est surtout dû à l'emboîtement et la multitude des procédures à articuler entre elles : **l'existence de cadres stratégiques et la mobilisation d'outils d'anticipation** permet de réduire le décalage entre le temps des entreprises ou des développeurs, et celui des aménageurs. La situation en la matière dans les territoires d'étude est assez différente : les cadres stratégiques sont absents à l'échelle départementale des Ardennes et existent dans le Vaucluse bien que leur mise en œuvre soit difficile. On constate en revanche partout la rareté de la mobilisation des outils d'anticipation et de réserves foncières comme le Droit de Préemption Urbain (DPU) ou la Zone d'Aménagement Différé (ZAD).

L'autre volet de la temporalité à l'échelle des ZAE est constitué par les enjeux de gestion et d'animation, qu'il convient également d'anticiper dès la conception de la zone : la gestion est la plupart du temps un critère de qualité des référentiels. L'animation est également un critère de qualité mais plus difficile à mettre en œuvre dans les nouvelles ZAE puisqu'elle suppose une concertation publique / privée avec les entreprises implantées sur la zone.

Enfin la temporalité des ZAE se pose à plus long terme via **les problématiques de requalification et de reconversion économique des territoires**. La requalification des ZAE entraîne une perte de maîtrise foncière au fil de la commercialisation qui induit des projets de requalification portant surtout sur les espaces publics, ou la mise en œuvre d'une concertation complexe qui permette d'impliquer les entreprises de la ZAE. **Une piste de réflexion est ouverte en « ré-interrogeant » le statut du foncier en ZAE** afin de revenir à ses origines (« trading estate ») ou de s'inspirer du foncier portuaire. Celui-ci n'est jamais cédé mais se pose alors la question du **portage foncier par les acteurs publics**. Il s'agit là d'une piste sérieuse face à l'externalisation croissante de leur patrimoine par les entreprises.

La question **de la reconversion économique des territoires se pose, quant à elle, à l'échelle des sites industriels** : dans ce cas elle induit souvent mixité et changement de fonctions du site (souvent au profit de l'habitat en tissu urbain ou d'activités tertiaires). **A l'échelle d'un territoire plus vaste, la reconversion économique conduit à des réflexions dans plusieurs champs économiques** et peut supposer la création d'une nouvelle offre foncière et immobilière comme en témoigne l'exemple du Pays Une Autre Provence.

Ce travail de recherche distingue en introduction deux interrogations relevant d'une part du fond : « comment l'action publique territoriale répond à la complexité des enjeux de développement économique ? », et d'autre part du process, « la grille de lecture proposée en trois axes, peut-elle constituer un modèle de mise en lisibilité de la complexité pouvant aider à la décision, aux choix des outils à mobiliser et à la définition de la bonne gouvernance sur un projet, dans les collectivités territoriales ? » Le développement de l'argumentaire pour répondre à ces deux questionnements repose plus précisément sur l'analyse des politiques relatives à l'aménagement, l'extension et la requalification de zones d'activités économiques, dans trois territoires d'étude : les Ardennes, le Rhône et le Vaucluse.

- <u>Comment l'action publique territoriale répond à la complexité des enjeux de développement économique ?</u>

En se reposant sur une littérature déjà abondante, il est possible d'affirmer que la complexité des enjeux est à l'origine de la création de valeur sur un territoire : d'abord parce que la mixité des fonctions spatiales et la rencontre des compétences individuelles favorisent un brassage propice à l'innovation, créatrice de valeur. Ensuite parce que les échanges entre acteurs et organisations ainsi facilités, permettent l'alignement de l'intérêt des parties. Celui-ci constitue l'un des facteurs de réussite d'un projet. En matière économique, la complexité constitue un croisement entre les enjeux d'attractivité, de compétitivité et de soutenabilité. Si ceux-ci ne sont pas incompatibles, leurs tensions ne sont pas toujours prises en compte par l'action publique territoriale, telle que la nécessaire limitation de la consommation des ressources dans une optique de développement durable d'une part avec la relance de l'économie productive d'autre part. Nous faisons même l'hypothèse que la prise en compte croissante des préoccupations du développement durable par l'action publique territoriale tend à conforter le manque de lisibilité des compétences de chacun et à réduire les capacités de priorisation des pouvoirs publics locaux, même si celle-ci s'impose de fait par la limitation des moyens financiers.

Face à ce constat, l'hypothèse d'une évolution possible des méthodes de travail à structures et organisation institutionnelle constantes a été démontrée par les exemples des territoires étudiés. Soit par des choix d'organisation de structures plus judicieux que d'autres, facilitant notamment l'évolution vers la culture de projet dans les collectivités (création de postes de chefs de projets près de la Direction générale des services par exemple) ou par l'imbrication de structures et d'outils de gouvernance informels mêlés aux structures et outils formels :

- en matière intra-organisationnelle, cela se traduit par exemple par le schéma d'accueil des entreprises au sein du Grand Lyon ;

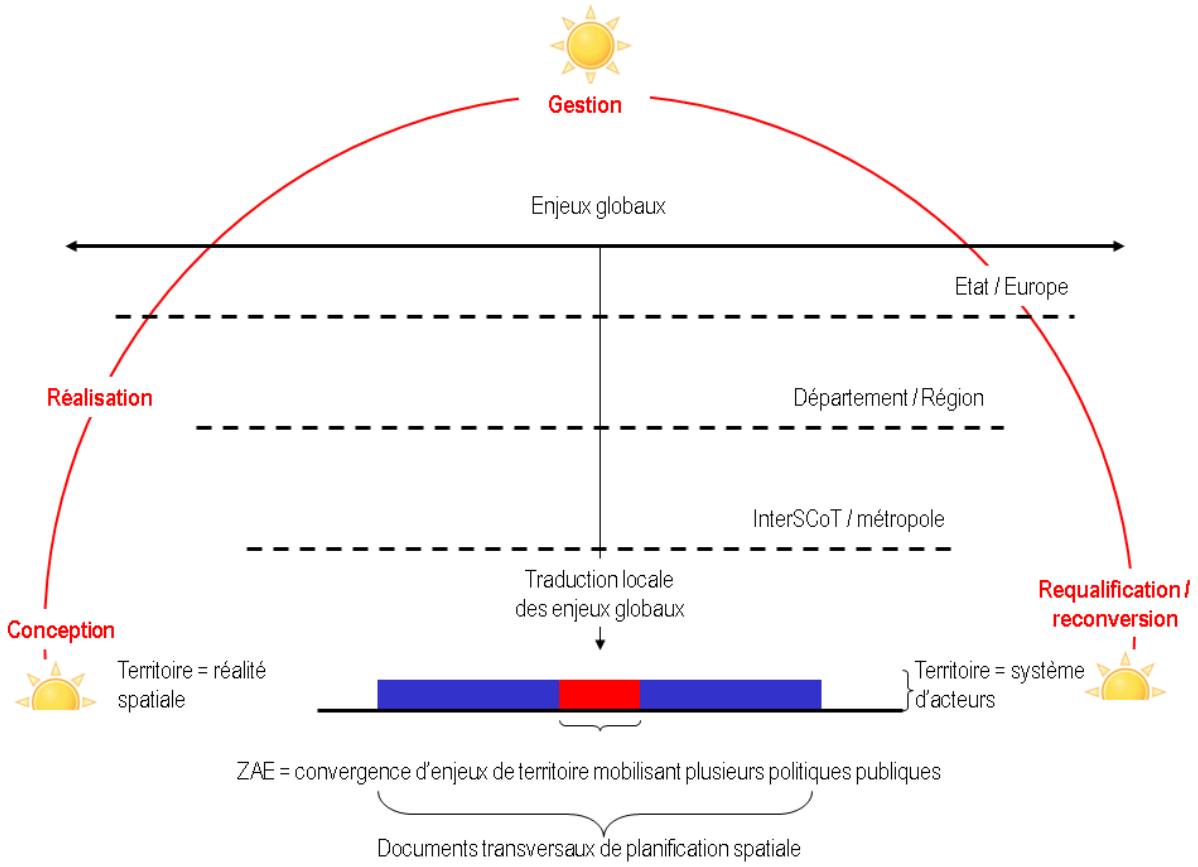
- en matière inter-organisationnelle, la conférence des Maires et la Région Urbaine de Lyon, contribuent au côté des EPCI et autres collectivités à la régulation de l'action publique territoriale. De même, la mise en place rationnalisée d'outils contractuels multipartites sur quelques projets et territoires clés y participent;

La souplesse de ces outils favorise les logiques transversales et l'adaptation aux particularités du territoire, jusque dans la mise en action.

Il a également été démontré que l'action publique gagnait en efficacité dans les territoires dotés des cadres stratégiques souples qui offraient une vision de long terme partagée entre tous les acteurs. L'exemple le plus abouti de partage d'une stratégie entre les acteurs et organisations, restant, pour les trois territoires d'étude les Schémas de Cohérence territoriale. L'exemple du Bassin de vie d'Avignon montre même plus précisément comment le processus d'élaboration de ce genre d'outils contribue à la construction et la représentation d'un territoire commun aux acteurs et organisations d'une part et à une gouvernance adaptée autour de cette vision de territoire d'autre part. Il est donc un outil extrêmement intéressant en matière de hiérarchisation et régulation des projets de zones d'activités économiques. Le SCoT reste toutefois un outil de planification spatiale qui porte mal les enjeux de développement économique en dehors de leur composante spatiale. L'analyse a enfin montré une mobilisation assez rare des outils d'anticipation, notamment dans le champ des politiques foncières sur l'ensemble des territoires d'étude, qui reste pourtant une voie incontournable pour gérer les différences de temporalités entre les intérêts publics et privés, surtout en matière de foncier à vocation économique.

- La grille de lecture proposée en trois axes, peut-elle constituer un modèle de mise en lisibilité de la complexité pouvant aider à la décision, aux choix des outils à mobiliser et à la définition de la bonne gouvernance sur un projet, dans les collectivités territoriales ?

La grille de lecture en trois axes a permis la mise en valeur d'un grand nombre d'éléments de complexité qui induisent en retour une complexification de la grille de lecture.



Sur l'axe 1 : la complexité des enjeux a été explicitée en montrant que les politiques de ZAE se situaient principalement sur deux axes :

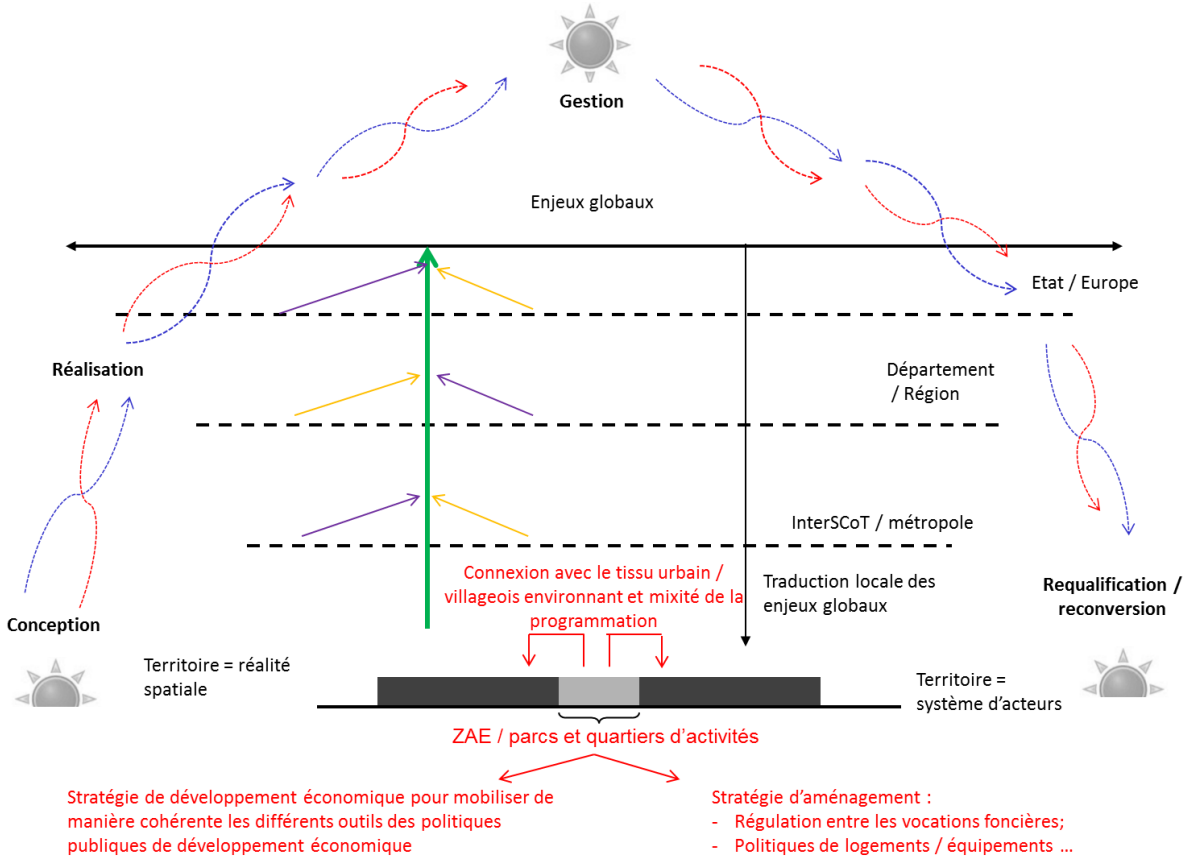
Des enjeux de développement économique : la ZAE est un outil des politiques de développement économique qui doit intervenir en déclinaison d'une stratégie préalable en matière de développement économique : quels objectifs (d'excellence ou d'équilibre territorial ?), quelles filières ? (pour juger de l'opportunité d'une zone dédiée à l'activité économique ou plus mixte au sein d'un projet de quartier urbain). Elle doit être par ailleurs être mobilisée en cohérence avec d'autres outils de développement économique, comme le soutien aux pôles d'excellence et de compétitivité, les aides au financement de projets économiques, le soutien à la recherche-innovation, etc.

Des enjeux d'aménagement : la ZAE doit être mobilisée en prenant en compte les autres usages du foncier et en lien avec le tissu urbain / villageois dans lequel elle s'inscrit. Le développement d'exigences qualitatives suppose par ailleurs de privilégier la mixité de la programmation de ces espaces lorsque cela est opportun et possible, et d'intégrer leur implantation dans un raisonnement logistique à l'échelle des grands territoires pour favoriser les solutions de desserte par les transports massifiés et / ou collectifs, au détriment des transports routiers et de la voiture individuelle. Enfin, en tant qu'outils de renforcement de l'attractivité d'un territoire, les politiques de zones d'activités économiques ne peuvent pas être déconnectées de la mobilisation d'autres politiques publiques d'aménagement comme le logement, les équipements, la qualité du cadre de vie (offre de services à la personne, culturels, sportifs…, qualité environnementale et paysagère…).

Sur l'axe 2 : le schéma ne retenait que la figure des emboîtements, alors que l'analyse a montré l'existence d'autres configurations spatiales que sont les enchevêtrements et les fractales (la gestion des disparités à toutes les échelles).

Sur l'axe 3 : enfin, le dernier chapitre a mis en lumière un foisonnement et une complexité des temporalités que ne reflétait pas le schéma de départ. Si les tensions entre les secteurs public et privé existent, elles ne sont pas si tranchées que cela : l'unité de temps à la base de l'action publique est celle du temps individuel, à la fois comme cible de l'action publique territoriale associée à des mobilités d'échelles différentes (mobilités quotidiennes, loisirs, âges de la vie...) et comme moteur initial de l'action publique (rôle joué par des individualités politiques ou économiques dans le développement local). La juxtaposition de temps individuels ne suffit pas à engendrer le développement territorial sur le long terme. Ils doivent être capitalisés grâce à la présence d'actifs territoriaux qui évoluent plus lentement et aux organisations présentes sur le territoire. Par ailleurs si la tension court terme privé contre long terme public existe, les réalités temporelles sont plus complexes : nous avons notamment démontré qu'il existait une juxtaposition de temporalités différentes au sein de l'action publique, entre les sphères politique et technique et au sein de chacune de ces deux sphères (temps du mandat / temps de la prospective et temps de l'aménagement / temps du développement). Ces décalages temporels se traduisent à l'échelle des ZAE par la nécessité de l'existence d'une stratégie comme préalable à l'action et la mobilité accrue des outils d'anticipation.

Ces enrichissements permettent de faire évoluer le modèle comme suit :



Légende :

Complexité des temps publics et privés mêlant court, moyen et long termes

Influence de l'action publique territoriale sur les enjeux globaux

Politiques de soutien à l'équilibre et aux solidarités territoriales

Politiques de soutien à l'excellence et la compétitivité

Le présent travail présente toutefois des limites exploratoires :

- les entretiens auprès des acteurs politiques et des entreprises devraient être plus nombreux afin de mieux comprendre les interfaces public / privé et améliorer le traitement de cette interface dans la gouvernance territoriale ;
- l'analyse est centrée sur des territoires français, mais compte tenu des phénomènes de mondialisation et de financiarisation de l'économie mis en lumière par ailleurs, une analyse

élargie à d'autres pays européens, voire à l'échelle mondiale permettrait un enrichissement de l'étude à la fois de la complexité des enjeux et de la diversité des outils pour la traiter ;

- enfin, comme indiqué dans le chapitre méthodologie l'un des points faible de ce travail relève du statut inabouti de cette réflexion dans le champ de la recherche-intervention. Il pourrait être intéressant de mettre en place un partenariat avec une organisation afin de tester le modèle de mise en lisibilité des enjeux et d'approfondir son usage pour l'identification de leviers d'actions en matière intra et inter-organisationnelle, voire d'aller plus loin, en l'exploitant pour la mise en place de démarches de suivi-évaluation de ces politiques.

En effet, cette démarche de recherche avait pour ambition d'apporter une réponse en matière d'efficience de l'action publique territoriale, si elle a contribué à répondre à cette interrogation centrale, la réponse n'est que partiellement satisfaisante du fait d'un manque de formulation d'objectifs explicites de l'action publique, associée à des échéances et à l'absence ou la rareté des indicateurs pour la suivre. Toutefois cette ultime réflexion ouvre tout un nouveau pan de questionnement qui ne pouvait pas être traité dans le cadre de la présente thèse mais qu'il pourrait être intéressant d'aborder dans le cadre d'une nouvelle démarche.

I INTRODUCTION 4

II METHODOLOGIE 32

1 CONTEXTE THEORIQUE DANS LEQUEL SE POSITIONNE LA RECHERCHE : ETABLIR DES LIENS ENTRE DIFFERENTS SECTEURS DE LA RECHERCHE 36
2 CREER UNE GRILLE DE LECTURE THEORIQUE POUR RENDRE LISIBLE UN NOMBRE MAXIMAL DE FACTEURS INFLUENÇANT LA QUALITE DE L'ACTION PUBLIQUE TERRITORIALE AUTOUR DE LA NOTION « D'INTEGRATION » 40
3 LES AXES DE LA GRILLE DE LECTURE 42
3.1 LA MULTIPLICITE DES ENJEUX TERRITORIAUX : PREDOMINANCE ET COMPLEXITE DES ENJEUX ECONOMIQUES ET PLACE CROISSANTE DU « DEVELOPPEMENT DURABLE » 42
3.1.1 Prédominance et complexité des enjeux économiques 42
3.1.2 La place croissante du « développement durable » 47
3.1.3 Élaboration d'une matrice, socle méthodologique 52
3.2 LA DIVERSITE DES ECHELLES TERRITORIALES A PRENDRE EN COMPTE 55
3.3 TEMPORALITES ET CONDUITE DE L'ACTION PUBLIQUE 58
4 LA METHODE EXPERIMENTEE POUR EVALUER LA PERTINENCE DE CETTE GRILLE DE LECTURE 61
4.1 L'ANALYSE STATISTIQUE SERT DE JALON DE REFERENCE 61
4.2 L'ANALYSE DOCUMENTAIRE PERMET PARTICULIEREMENT D'APPREHENDER LA QUESTION DES ECHELLES TERRITORIALES 67
4.3 LES ENTRETIENS PERMETTENT DE QUALIFIER L'ACTION PUBLIQUE TERRITORIALE 68

III CHAPITRE 1 : PRENDRE EN COMPTE LA COMPLEXITE DES ENJEUX DU TERRITOIRE 70

1 PRENDRE EN COMPTE LA COMPLEXITE DES ENJEUX TERRITORIAUX POUR CREER DE LA VALEUR ET CONTRIBUER A L'EQUILIBRE TERRITORIAL 71
1.1 L'INTERET D'ABORDER LE TERRITOIRE COMME UNE REALITE COMPLEXE ET PLURIELLE 71
1.1.1 La valeur issue de l'interaction entre les acteurs et organisations d'un territoire 72
1.1.1.1 L'innovation née de l'interaction entre les acteurs et les organisations 72
1.1.1.2 La valeur résultant d'une gouvernance adaptée 73
1.1.2 La valeur issue de la proximité spatiale les acteurs et de l'ancrage local de l'activité économique 78
1.2 LES PRINCIPES DU DEVELOPPEMENT DURABLE EXPRIMES DANS LES STRATEGIES TERRITORIALES ET LA CONTRAINTE DE L'ARBITRAGE DANS L'ACTION PUBLIQUE 80
1.2.1 Les acteurs publics en capacité d'appréhender un grand nombre d'enjeux territoriaux 80
1.2.2 Complexité territoriale et particularité territoriale 82
1.2.3 Complexité territoriale, arbitrages et définition de priorités 84
2 LES ZAE, OBJET SPATIAL ET ECONOMIQUE DONT LA COMPLEXITE EST INSUFFISAMMENT PRISE EN COMPTE 90
2.1 LES ZAE, UN OUTIL PARMI D'AUTRES, DANS LE PANEL DES POLITIQUES PUBLIQUES DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE 90

2.1.1 Les zones d'activités économiques dans le panel des outils de développement économique 91
2.1.2 La mobilisation de ces outils dans un cadre stratégique 93
2.2 LA ZAE, UN ESPACE A VOCATION SPECIFIQUE DANS DES ENJEUX D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE COMPLEXES 102
2.2.1 Une vocation foncière à aborder dans le cadre d'une politique foncière plus globale 102
2.2.1.1 Le plan d'action foncière (PAF) de l'agglomération de Charleville-Mézières 102
2.2.1.2 La politique foncière du Conseil général de Vaucluse 105
2.2.2 Les enjeux multiples corrélés à un projet d'aménagement ou d'extension de ZAE 108
2.2.2.1 La mixité fonctionnelle des espaces et le lien avec le tissu urbain environnant comme vecteurs de qualité 109
2.2.2.2 A multiplicité des thématiques, multiplicité des acteurs à inscrire dans une gouvernance cohérente 116
2.3 UNE ORGANISATION SECTORIELLE DES COLLECTIVITES TERRITORIALES QUI NE FACILITE PAS L'APPROCHE TRANSVERSALE DES ENJEUX 125
2.3.1 Des budgets, des organigrammes et des politiques publiques appliqués à la politique transversale des ZAE 125
2.3.1.1 L'organisation sectorielle des collectivités territoriales 125
2.3.1.2 Du diagnostic à l'action, de la complexité à la sectorialité 138
2.3.2 Des méthodes de travail est des métiers pour répondre à l'enjeu de complexité 140

IV CHAPITRE 2 : EMBOÎTEMENTS, CHEVAUCHEMENTS TERRITORIAUX ET FRACTALES 143

1. PRENDRE EN COMPTE LA FIGURE DES EMBOITEMENTS TERRITORIAUX AUX ECHELLES LOCALES ET GLOBALES 145
1.1 QUELLE MARGE DE MANŒUVRE REELLE POUR LES ELUS LOCAUX FACE AUX DYNAMIQUES GLOBALES ? 145
1.1.1 L'action publique territoriale face à la mondialisation et la financiarisation de l'économie.. 145
1.1.2 Le positionnement des Ardennes, du Rhône et du Vaucluse face aux enjeux de grands territoires et de métropolisation 151
1.1.2.1 L'action publique territoriale face aux dynamiques de grande échelle 151
1.1.2.2 Comment se pose les enjeux de grands territoires et de métropolisation dans les trois territoires d'étude, comment se positionnent les acteurs publics territoriaux face à eux : l'exemple des logiques fluviales 157
1.2 L'ENJEU DE L'ARTICULATION ENTRE LES ECHELONS LOCAUX 172
1.2.1 La problématique de l'efficience de l'action publique territoriale 172
1.2.2 La mise en œuvre d'outils de rationalisation de l'action publique territoriale : cohérence et contractualisation 182
2. PRENDRE EN COMPTE LES FIGURES DES ENCHEVETREMENTS ET DES FRACTALES 200
2.1 L'ENCHEVETREMENT DES RELATIONS INTER-ORGANISATIONNELLES ET LE BESOIN DE REGULATION 200
2.1.1 Les exemples de deux territoires enchevêtrés dans le Vaucluse : le Ventoux et le Val de Durance 200
2.1.2 L'enjeu de régulation des relations inter-organisationnelles résultant de l'enchevêtrement 203
2.2 FRACTALES OU COMMENT GERER LES CONTRASTES A TOUTES LES ECHELLES ? 204

V CHAPITRE 3 : GERER LES TEMPORALITES 217

1 LA TENSION COURT TERME / LONG TERME : UNE IMBRICATION DES TEMPORALITES PLUS COMPLEXE QUE LA SIMPLE OPPOSITION PUBLIC / PRIVE 218
1.1 LA TENSION ENTRE LE TEMPS DU PRIVE ET LE TEMPS DE L'ACTION PUBLIQUE 220
1.1.1 De l'individu au territoire 220
1.1.1.1 L'individu comme cible des politiques publiques 221
1.1.1.2 L'individu, acteur et actif du territoire 223
1.1.2 Privé versus public, court terme contre long terme, une vision à nuancer 247
1.1.2.1 Les arguments confirmant cette affirmation : privé = court terme, public = long terme.... 247
1.1.2.2 Une opposition à nuancer 248
1.2 LES TENSIONS AU SEIN DE L'ACTION PUBLIQUE 249
1.2.1 La technostructure, porteuse du temps long..... 250
1.2.1.1 La stabilité de la technostructure : une nécessité pour assurer la continuité du service public et un héritage des fonctionnements des services de l'État 250
1.2.1.2 Nuances à introduire au sein de la technostructure selon les cultures professionnelles et les niveaux hiérarchiques 252
1.2.1.3 La technostructure, en charge de la mise en œuvre de procédures de plus en plus complexes..... 253
1.2.2 La tension interne à la sphère politique entre le moyen terme et le long terme..... 254
1.2.2.1 L'enjeu électoraliste de moyen terme 254
1.2.2.2 La vision prospective de long terme 254
2 GERER ET CONCILIER CES TEMPORALITES SUR LES ESPACES ECONOMIQUES : CREER DE L'ATTRACTIVITE SUR LE COURT TERME, LA MAINTENIR A MOYEN TERME, ACCOMPAGNER L'EVOLUTION DES TERRITOIRES SUR LE LONG TERME 257
2.1 CREER ET ETENDRE DES ZONES D'ACTIVITES ÉCONOMIQUES (ZAE), L'IMPORTANCE DE L'ANTICIPATION..... 257
2.1.1 Créer et tenir compte des cadres stratégiques et mobiliser les outils d'anticipation (le cas de la création et de l'extension de ZAE)..... 260
2.1.2 Anticiper la gestion et l'animation des ZAE 262
2.2 LA DIFFICULTE A ANTICIPER LA REQUALIFICATION DES ZAE ET LES CAS DE RECONVERSION ECONOMIQUE 263
2.2.1 Requalification des ZAE 263
2.2.2 La reconversion économique 266

VI CONCLUSION 271

VII TABLE DES FIGURES..... 286

VIII TABLE DES SIGLES..... 290

IX BIBLIOGRAPHIE 297

1 OUVRAGES, ARTICLES ET TRAVAUX DE RECHERCHE 298
1.1 OUVRAGES 298
1.2 ARTICLES 301
1.3 TRAVAUX DE RECHERCHE 307
2 RAPPORTS, ANALYSES NATIONALES, TEXTES NORMATIFS 308
2.1 RAPPORTS, ANALYSES NATIONALES 308
2.2 TEXTES NORMATIFS 311
3 DOCUMENTS DE TERRITOIRE 313
3.1 SCHEMAS, ETUDES, DELIBERATIONS, DISCOURS 313
3.1.1 Ardennes 313
3.1.2 Rhône 315
3.1.3 Vaucluse 316
3.2 PRESSE LOCALE ET SITES INTERNET 318
3.2.1 Ardennes 318
2.2.1 Rhône 319
3.2.2 Vaucluse 320

X ANNEXES 321

1.1 ANNEXE 1 : CARACTERISTIQUES DE LA RECHERCHE-INTERVENTION 322
1.2 ANNEXE 2 : TABLEAU DE CROISEMENT DES ENJEUX D'ATTRACTIVITE, DE COMPETITIVITE ET DE SOUTENABILITE EN MATIERE DE ZONES D'ACTIVITES ECONOMIQUES 332
1.3 ANNEXE 3 : FICHES-ACTEURS 336
1.4 ANNEXE 4 : LISTE DES ENTRETIENS 350
1.5 ANNEXE 5 : TRAME D'ENTRETIEN 353

VII TABLE DES FIGURES

Page

INTRODUCTION ET METHODOLOGIE

Fig.0.1 : Photos de zones d'activités économiques dans le Vaucluse et à Arles 8
Fig.0.2 : Localisation des trois territoires d'observation 12
Fig.0.3 : Population des Ardennes, du Rhône et du Vaucluse 13
Fig.0.4 : Principales infrastructures des Ardennes 16
Fig.0.5 : Principales infrastructures du Rhône 18
Fig.0.6 : Principales infrastructures du Vaucluse 20
Fig.0.7 : Évolution de la population des aires urbaines d'Avignon, Charleville-Mézières et Lyon entre 1999 et 2008 21
Fig.0.8 : Localisation et qualification des trois aires urbaines, 2010 23
Fig.0.9 : Qualification de l'intercommunalité dans les trois territoires d'étude 24
Fig.0.10 : Suivi des documents d'urbanisme dans le département du Rhône, décembre 2011 25
Fig.0.11 : Suivi des Schémas de Cohérence territoriale en Vaucluse, janvier 2010 26
Fig.0.12 : Suivi des Schémas de Cohérence territoriale en Champagne-Ardenne, janvier 2008 26
Fig.0.13 : Pays et Communautés d'agglomération de Champagne-Ardenne, 2008 28
Fig.0.14 : Localisation du parc des Sohettes
Fig.0.15 : Les trois piliers du développement durable 43
Fig.0.16 : Rappel des NEG et TBE 46
Fig.0.17 : Distinction entre compétitivité et attractivité 49
Fig.0.18 : Composantes du développement durable 54
Fig.0.19 : Matrice de croisement des enjeux de compétitivité, attractivité et de durabilité- pavage complet 56
Fig.0.20 : Extrait du tableau de croisement des enjeux d'attractivité, de compétitivité et de durabilité 58
Fig.0.21 : Grille de lecture d'une action publique territoriale intégrée 64
Fig.0.22 : Profils socio-économiques des Ardennes, du Rhône et du Vaucluse 66
Fig.0.23 : Profils des niveaux de vie dans les trois territoires d'étude 68

CHAPITRE 1 : PRENDRE EN COMPTE LA COMPLEXITE DES ENJEUX DU TERRITOIRE

Fig. I.1 : Explicitation de l'axe relatif à la complexité des enjeux dans le schéma de l'intégration 74
Fig. I.2 : Localisation du CBE du Pays d'Apt en Vaucluse 78
Fig. I.3 : Organisation de la SCIC ÔKHRA 80
Fig. I.4 : Projet du « Village PMO » 82
Fig.I.5 : Comparaison des orientations des trois CPER 2007-2013 en matière de développement économique 86
Fig. I.6 : Les politiques publiques de développement économique 95
Fig. I.7 : Évolution de la maîtrise d'ouvrage du Conseil général des Ardennes sur les ZAE, entre 2007 et 2011 98
Fig. I.8 : La stratégie de développement économique des partenaires du SCoT du Bassin de Vie d'Avignon 103
Fig. I.9 : Localisation des sites étudiés par l'agglomération de Charleville-Mézières pour devenir des espaces à dominante économique 108
Fig. I.10 : Critères de distinction entre les parcs et les quartiers d'activités selon la charte des parcs et quartiers d'activités du Conseil général de Vaucluse 114
Fig. I.11 : Schéma de principe pour l'aménagement d'une zone d'activités de haute qualité environnementale dans le SCoT de l'agglomération lyonnaise 115
Fig. I.12 : Le positionnement de la ZAE parmi les facteurs d'attractivité du territoire 117

Fig. I.13 : Structure du capital de la SEM CITADIS en 2012 120
Fig. I.14 : Le système d'acteurs autour de la politique de ZAE 126
Fig. I.15 : Répartition en politiques publiques et segment de politiques publiques de l'action du Conseil général de Vaucluse 130
Fig. I.16 : Analyse du différentiel entre stratégie du Conseil général de Vaucluse et marge de manœuvre réelle 132
Fig. I.17 : Synthèse des dépenses reportées au Compte-rendu d'activités relatif aux parcs d'activités départementaux du 31 décembre 2009 135
Fig. I.18 : Synthèse financière du nouvel effort pour le développement économique du Vaucluse 136
Fig. I.19 : Organigramme de la Région Provence-alpes Côte d'Azur – avril 2012 138
CHAPITRE II : EMBOÎTEMENTS, CHEVAUCHEMENTS TERRITORIAUX ET FRACTALES
Fig. II.1 : Explicitation de l'axe relatif aux emboîtements, enchevêtrements et fractales territoriales dans le schéma de l'intégration 147
Fig. II.2 : Impact de la crise financière de 2008 sur l'économie réelle et locale 149-150
Fig. II.3 : Zone de Fontcouverte à Avignon (photo prise par E. QUIGNON le 11 juillet 2011) 157
Fig. II.4 : Zone des Bourguignons à Apt (photo prise par E. QUIGNON le 10 juin 2011) 157
Fig. II.5 : Zone de Fontcouverte à Avignon (photo prise par E. QUIGNON le 11 juillet 2011.) 158
Fig. II.6 : Zone des Bourguignons à Apt (photo prise par E.QUIGNON le 10 juin 2011) 158
Fig. II.7 : La zone d'activités dans la politique des pôles de compétitivité 159
Fig.II.8 : Synthèse de quelques grand indicateurs permettant de qualifier la position des territoires dans les sphères intégrée et non intégrée 161
Fig. II.9 : Les territoires d'étude et leurs fonctions métropolitaines supérieures 163
Fig. II.10 : Les fleuves, des objets spatiaux d'échelle interrégionale 165
Fig. II.11 : Les SAGE dans le Rhône et le Vaucluse 166
Fig. II.12 : SAGE approuvés ou en cours d'élaboration à l'échelle du bassin Rhin-Meuse 167
Fig. II.13 : Zoom sur la Meuse 168
Fig.II.14 : Port de Givet 168
Fig.II.15 : Port Lyon Edouard Herriot – 26/07/11 169
Fig.II.16 : Zoom sur le Rhône 170
Fig. II.17 : Port de Le Pontet 170
Fig.II.18 : Répartition des flux de marchandises entre la route, le fer et le fleuve, en France et dans les trois régions étudiées 171-172
Fig.II.19 : Principales évolutions de la réforme fiscale de 2010 182
Fig.II.20 : Critères d'affectation de la DSC 184
Fig.II.21 : Périmètre et localisation de l'inter-SCoT de la métropole lyonnaise en région Rhône-Alpes et par rapport à la Région Urbaine de Lyon (RUL) 188
Fig. II.22 : Synthèse de l'articulation entre les aides CDDRA et de droit commun allouées par la Région Rhône-Alpes, portant sur l'immobilier d'entreprises, la création, l'extension la requalification de zones d'activités économiques et la reconversion de friches industrielles, établie par E. Quignon à partir du cahier technique « économie » 197
Fig.II.23 : Périmètre du Pays Une Autre Provence 198
Fig.II.24 : Répartition Drôme / Vaucluse de la population du Pays Une Autre Provence en 2008 199
Fig.II.25 : Descriptif synthétique des contractualisations économiques en Champagne-Ardenne et Ardennes 202

Fig. II.26 L'enchevêtrement des périmètres sur le territoire du Ventoux 204
Fig.II.27 : L'enchevêtrement des territoires dans le Val de Durance 205
Fig. II.28 : Découpage territorial du Grand Lyon en 9 Conférences des Maires 207
Fig.II.29 : Les dotations FEDER, FEADER et FSE 2007-2013, dans les trois régions étudiées 209
Fig. II.30 : Les politiques d'équilibre territorial des Région Rhône-Alpes et Conseil général du Rhône 211
Fig.II.31 : Les territoires de référence de la stratégie Vaucluse 2015 du Département de Vaucluse, février 2007 212
Fig.II.32 : La stratégie du Conseil général de Vaucluse en matière de Zones d'Activités Économiques 213
Fig.II.33 : Les démarches économiques et projets de parcs d'activités économiques (création / extension / requalification) soutenus par le Conseil général de Vaucluse, mai 2011 214
Fig.II.34 : Dispositif ZUS, ZRU et ZFU 215
Fig.II.35 : Périmètre de la ZFU et des ZUS d'Avignon 216
Fig.II.36 : Répartition création / transferts d'activités dans les ZFU et leurs aires urbaines de référence 218
CHAPITRE III : GERER LES TEMPORALITES
Fig. III.1 : Explicitation de l'axe relatif aux temporalités dans le schéma de l'intégration 221
Fig.III.2 : Représentation schématique des temporalités des acteurs et des organisations 223
Fig.III.3 : Représentation synthétique des différentes temporalités des individus sur un territoire 224
Fig.III.4 : Correspondance entre le cycle de vie d'une entreprise et l'offre foncière / immobilière 225
Fig.III.5 : Evolution de l'intensité de la relation entreprises / territoire 230
Fig.III.6 : Chronologie générale de l'industrialisation en France aux XIXe et XXe siècles 233
Fig.III.7 : Les facteurs de l'extra-territorialisation 234
Fig.III.8 : Appartenance des entreprises et de leurs salariés à un groupe 237
Fig.III.9 : Évolution du capital de l'institut Mérieux (69) 239
Fig.III.10 : Part de l'emploi industriel en 2006 dans les trois départements étudiés 241
Fig. III.11 : Localisation de Le Pontet 243
Fig.III.12 : Principales évolutions économiques de Le Pontet entre le XVIIIe siècle et 1935 244
Fig.III.13 : Répartition du chiffre d'affaires commercial dans le périmètre du SCoT du Bassin de Vie d'Avignon 245
Fig. III.14 : « Avignon nord », secteur stratégique du SCoT du BVA 246
Fig.III.15 : Evolution des cultures professionnelles entre les services de l'État et ceux des collectivités territoriales 254
Fig. III.16 : Schéma du déroulement d'une procédure de Zone d'Aménagement Concerté (ZAC) 261-262

VIII TABLE DES SIGLES

ADCF	Assemblée des Communautés de France
ADF	Assemblée des Départements de France
AFPA	Agence pour la Formation Professionnelle des Adultes
AFR	Aides à Finalité Régionale
ANPE	Agence Nationale Pour l'Emploi
ANRU	Agence Nationale de Rénovation Urbaine
ANTS	Agence Nationale des Titres Sécurisés
APC	Agence Postale Communale
ARPE	Agence Régionale Pour l'Environnement
ATR (Loi)	Loi sur l'Administration Territoriale de la République
AURAV	Agence d'Urbanisme Rhône Avignon Vaucluse
BP	Bureau de Poste
CADEV	Champagne-Ardenne Développement
CAUE	Conseil en Architecture Urbanisme et Environnement
CBE	Comité de Bassin d'Emploi
CCI	Chambre de Commerce et d'Industrie
CDDRA	Contrat de Développement Durable de Rhône-Alpes
CDE	Contrat de Développement Économique
CEA	Commissariat à l'Énergie Atomique
CEMAGREF	Centre d'Études du Machinisme Agricole, du Génie Rural des Eaux et Forêts devenu IRSTEA (Institut National de Recherche en Sciences et Technologies pour l'Environnement et l'Agriculture)
CERTU	Centre d'Études sur les Réseaux les Transports l'Urbanisme et les Constructions Publiques
CESER	Conseil Économique Social et Environnemental Régional
CET	Contribution Économique Territoriale
CFE	Cotisation Foncière des Entreprises

CGCT	Code Général des Collectivités Territoriales
CIACT	Comité Interministériel à l'Aménagement et à la Compétitivité des Territoires
CIMA	Convention Interrégionale du Massif des Alpes
CNR	Compagnie Nationale du Rhône
CNRS	Centre National de la Recherche Scientifique
COL	Contournement de l'Ouest Lyonnais
COURLY	Communauté Urbaine de Lyon
CPER	Contrat de Projet Etat Région
CRSD	Contrat de Requalification des Sites de Défense
CSP	Catégorie Socio-Professionnelle
CTEF	Contrat Territorial Emploi Formation
CTTI	Comité Technique Thématique Interrégional (Plan Rhône)
CVAE	Cotisation sur la Valeur Ajoutée des Entreprises
DADD	Direction de l'Aménagement et de Développement Durable
DCRTP	Dotation de Compensation de la Réforme de la Taxe Professionnelle
DDT	Direction Départementale des Territoires
DGF	Dotation Globale de Fonctionnement
DGS	Direction Générale des Services
DIRECCTE	Direction Régionale des Entreprises de la Concurrence de la Consommation du Travail et de l'Emploi
DIUS	Department of Innovation University and Skills
DOG	Document d'Orientations Générales
DREAL	Direction Régionale de l'Environnement de l'Aménagement et du Logement
DSC	Dotation de Solidarité Communautaire
DTA	Directive Territoriale d'Aménagement
DTEFP	Direction du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle
EBM	Équipements et Biens Immobiliers

EMS	Emplois Supérieurs Métropolitains
ENS	Espaces Naturels Sensibles
EPAMA	Établissement Public pour l'Aménagement de la Meuse et de ses Affluents
EPCI	Etablissement Public de Coopération Intercommunale
EPF	Établissement Public Foncier
ETD	Entreprises Territoires et Développement
FEDER	Fonds Européen de Développement Régional
FNGIR	Fonds National de Garantie Individuelle de Ressources
GEMI	Global Environment Managment Initiative
GIZC	Gestion Intégrée des Zones Côtières
IAA	Industrie Agro-Alimentaire
IAR	Pôle Industrie et Agro-Ressources
IFTS	Institut de Formation Technique Supérieur
ISEOR	Institut de Socio-Économie des Entreprises et des Organisations
ISM	Institut Supérieur des Métiers
LOADT	Loi d'Orientation d'Aménagement et de Développement des Territoires
LOADDT	Loi d'Orientation d'Aménagement et de Développement Durable des Territoires
LOF	Loi d'Orientation Foncière
MDER	Mission de Développement Économique Régionale
NEG	Nouvelle Économie Géographique
NESTA	National Endowment for Science, Technology and the Arts
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Économiques
OEAP	Observatoire Économique de l'Achat Public
OIR	Opération d'Intérêt Régional
PACA	Provence Alpes Côte d'Azur
PACOG	Parc d'Activités Communautaire de Givet

PADD	Projet d'Aménagement et de Développement Durable
PAE	Programme d'Aménagement d'Ensemble
PAF	Plan d'Action Foncière
PAR	Parc d'Activités de Référence
PASS	Pôle Arôme Senteurs Saveurs
PCET	Plan Climat Énergie Territorial
PDU	Plan de Déplacements Urbains
PEIFL	Pôle Européen d'Innovation Fruits et Légumes
PENAP	Protection des Espaces Naturels et Péri-urbains
PER	Pôle d'Excellence Rurale
PIG	Projet d'Intérêt Général
PIPA	Parc Industriel de la Plaine de l'Ain
PLEH	Port Lyon Edouard Herriot
PLH	Programme Local de l'Habitat
PLIE	Plan Local de l'Insertion et de l'Emploi
PLU	Plan Local d'Urbanisme
PME	Petites et Moyennes Entreprises
POS	Plan d'Occupation des Sols
PPI	Programme Pluriannuel d'Investissement
PPP	Partenariat Public Privé
PRE	Plan Régional pour l'Emploi
PRIDES	Pôles Régionaux d'Innovation et de Développement de l'Économie Sociale et Solidaire
PRU	Programme de Rénovation Urbaine
PUCA	Plan Urbanisme Construction Architecture
PUP	Projets Urbains Partenariaux
RGS	Référentiel Global Sectoriel

RPC	Relais Poste Commerçant
RSA	Revenu de Solidarité Active
RUL	Région Urbaine de Lyon
SAE	Schéma d'Accueil des Entreprises
SCIC	Société Coopérative d'Intérêt Collectif
SCOP	Société Coopérative Ouvrière de Production
SCoT	Schéma de Cohérence Territoriale
SAGE	Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux
SDAGE	Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux
SDEC	Schéma de Développement de l'Espace Communautaire
SEM	Société d'Économie Mixte
SEPAL	Syndicat Mixte d'Études et de Programmation de l'Agglomération Lyonnaise
SIG	Système d'Information Géographique
SIRCC	Syndicat Intercommunal de la Rivière du Calavon Coulon
SMADEOR	Syndicat Mixte d'Aménagement et de Développement Économique de l'Ouest Rhodanien
SNB	Stratégie Nationale pour la Biodiversité
SOURSE	Schéma d'Orientations Régional de la Ressource en Eau
SPE	Service Public de l'Emploi
SRADT	Schéma Régional d'Aménagement et de Développement du Territoire
SRDE	Schéma Régional de Développement Économique
SRST	Schéma Régional des Services de Transports
SRU	Solidarité et Renouvellement Urbains
STEP	Station d'Épuration
TBE	Théorie de la Base Économique
TCSP	Transport en Commun en Site Propre
TQEM	Total Quality Environmental Managment

UAPV	Université d'Avignon et des Pays de Vaucluse
URSCOOP	Union Régionale des Sociétés Coopératives
VNF	Voie Navigable de France
VRD	Voirie et Réseaux Divers
ZAC	Zone d'Aménagement Concerté
ZAD	Zone d'Aménagement Différé
ZAE	Zone d'Activités Économiques
ZFU	Zone Franche Urbaine
ZRU	Zone de Redynamisation Urbaine
ZUS	Zone Urbaine Sensible

IX BIBLIOGRAPHIE

1 OUVRAGES, ARTICLES ET TRAVAUX DE RECHERCHE

1.1 Ouvrages

AUBY J-B, *La décentralisation et le droit*, Éd. LGDJ, coll. Systèmes, 2006

BAILLY A (ET AL.), *Les concepts de la géographie humaine*, Éd. Armand Colin, 1998

BENKO G, DUNFORD M, LIPIETZ A, « Les districts industriels revisités », in *Dynamiques territoriales et mutations économiques*, Bernard PECQUEUR, Ed. L'Harmattan, 1996

BERSTEIN S, MILZA P, *Histoire du XIXe siècle*, Ed. Hatier, coll. Initial, 1997

BERTACCHINI Y, *Le territoire, une entreprise d'intelligence collective à organiser vers la formation du capital formel local*, 2004, in :
http://archivesic.ccsd.cnrs.fr/sic_00103843/en/

BERTHET T, (SOUS LA DIR.), *Des emplois près de chez vous ? La territorialisation des politiques d'emploi en questions*, Pessac, Presses universitaires de Bordeaux, 2005

BIAREZ S, *Territoires et espaces politiques*, Presses Universitaires de Grenoble, 2000

BOURDIEU P (1982), *La distinction, critique sociale du jugement*. Ed. de Minuit.

BONNET J, BROGGIO C, *Entreprises et territoires*, Ed. Ellipses, coll. Carrefours, 2010

CALAME P, « Le territoire acteur pivot du XXIème siècle », in *Impertinences 2009*, Ed. La documentation française, coll. Le cercle des entrepreneurs du futur, mars 2009

CHIGNIER-RIBOULON F, *Nouvelle attractivité des territoires et engagement des acteurs*, Presses Universitaires de Clermont-Ferrand Blaise Pascal, 17 décembre 2007

CHRISTALLER W, *Die zentralen Orten in Süddeutschland*, Éd. Université d'Iéna, G. Fischer, 1933

CLAVAL P, *Chroniques de géographie économique*, Éd. L'Harmattan, 2005

COLLETIS G, PECQUEUR B, *Le facteur de la concurrence spatiale et la construction des territoires*, notes de travail n°11, Grenoble, IREPD, 1993

COURLET C, SOULAGE B (dir.), *Industries, territoires et politiques publiques*, Éd. L'Harmattan, 1994

CROZIER M, FRIEDBERG E (1992), *L'acteur et le système*. Ed. Le Seuil, coll. Points essais

DAVEZIES L, *La République et ses territoires - La circulation invisible des richesses*, Ed. Le Seuil, Coll. La République des Idées, 2008

DUHAMEL O, *Droit constitutionnel, Tome 1 : le pouvoir politique en France*, Éd. Le Seuil, coll. Le Point Essais, 1999

EDELBLUTTE S, *Paysages et territoires de l'industrie en Europe - Héritage et renouveaux*, Ed. Ellipses, coll.Carrefours, 2010

EPSTEIN R, « Après la territorialisation : le gouvernement à distance », in *Territoires, territorialité, territorialisation, controverses et perspectives*, VANIER M (sous la dir. De), presses Universitaires de Rennes, pp.131-139, 2009

ESTEBE P, *Gouverner la ville mobile*, Ed. PUF, Coll. La Ville en débats, 2008

FACHE J (propos réunis par), *Technopôles, un concept dépassé ?*, Presses Universitaires de Rennes, n°200-206/3, Trimestriel

FRANÇOIS L (2008), *Intelligence territoriale, l'intelligence économique appliquée aux territoires*. Ed. Tec&Doc

GODRON J, *Le territoire stratégique, nouveaux enjeux et clés de réussite du développement économique décentralisé*, Éd. L'Harmattan, KPMG, coll. KPMG secteur public, décembre 2004

GOODLAND R, « Sustainability : human, social, economic and environmental », in *Encyclopedia of Global Environmental Change*, Ed. John Wiley and Sons Ltd, 2002, in : http://www.wiley.co.uk/egec/pdf/GA811-W.PDF

GUY C, *Aménager les territoires, de la loi au contrat*, Ed. Presse Universitaires de Rennes, Coll. DIDACT Géographie, 2008

HAAS S, VIGNERON E, *Évaluation et territoires*, n°4, Éd. La Documentation française, DIACT, juin 2007

HATEM F, *Investissement international et politiques d'attractivité*, Éd. Économica, 2004

HERBAUX P (2007), *Intelligence territoriale- repères théoriques*. Ed. L'Harmattan, coll. Questions contemporaines

HERMET G, BADIE B, BIRNBAUM P, BRAUD P, *Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques*, Ed. Armand COLIN, 3ème édition, coll. CURSUS, 1998

INSTITUT D'AMENAGEMENT ET D'URBANISME DE LA REGION ILE-DE-FRANCE, *Le fleuve un système de territoires, des acteurs*, in *Les Cahiers de l'IAUDIF*, n°141, 2e trimestre 2004

IAURIF, ETD, « Les outils de la planification des grands territoires et leur traduction au niveau local, éléments cartographiques », octobre 2008

JAILLET M-C, « Contre le territoire, la bonne distance », In *Territoires, territorialité, territorialisation, controverses et perspectives*, VANIER M (sous la dir.), presses Universitaires de Rennes, pp.115-121, 2009

JANIN C (2011), *L'ingénierie, signe d'intelligence territoriale ?* Ed. Economica, coll. Géographie

JOBERT B, MULLER P, *L'État en action, politiques publiques et corporatismes,* Chapitre III : « Les trois clefs de l'analyse des politiques sectorielles », PUF, 1987, pp.51-78

KALAORA B, « Global expert, la religion des mots », in *Ethnologie française*, n°XXIX, n°4, 1999

LACAZE J-P, *Les méthodes de l'urbanisme*, PUF, coll. Que sais-je ?, 1990

LASCOUMES P, LE GALES P (2004), *Gouverner par les instruments*. Ed. Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques

LEVY J, LUSSAULT M, *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, ÉD. BELIN, 2003

LLORED R, *La richesse des territoires*, Ed. BREAL, coll. Thèmes et débats, 2010

LOEIZ L, *La fin des départements, le recours aux pays*, Éd. Presses Universitaires de Rennes, coll. Espace et territoires, 2002

LOVELOCK J.E, *La revanche de Gaïa*, Éd. Flammarion, avril 2007

LOVELOCK J.E, *La terre est un être vivant*, Éd. Flammarion, mai 1993

MARSHALL A, *Principles of economics*, 1890

MERENNE-SCHOUMAKER B, *La localisation des industries enjeux et dynamiques*, Presses Universitaires de Rennes, coll. DIDACT Géographie, Nouvelle version revue et corrigée, 2008

MERENNE –SCHOUMAKER B, *La localisation des services*, Ed. Nathan, Paris, 1996

MORIN E (en collaboration avec Anne-Brigitte KERN), *Terre-Patrie*, Ed. Seuil, 1993

MORVAN Y (dir.), *Activités économiques et territoires, changement de décor*, Éd. L'Aube DATAR, coll. Bibliothèque des territoires, 2004

NAY O, SMITH A (ÉDS.), *Le gouvernement du compromis : courtiers et généralistes dans l'action publique*, Éd. Economica, 237 p. Études politiques, 2002

NEMERY J-C, LOINGER G (dir.), *Recomposition et développement des territoires : enjeux économiques, processus acteurs*, Éd. L'Harmattan, 1998, CII. Administration territoriale

NEMERY J-C, WACHTER S, *Gouverner les territoires*, Éd. L'Aube 1994, coll. DATAR

PECQUEUR B (dir.), *Dynamiques territoriales et mutations économiques*, Éd. L'Harmattan, coll. Géographie en liberté, 1996

REY A (sous la dir. De), *Dictionnaire historique de la langue française*, SNL Le robert, 1998

RIOUX J-P, *La révolution industrielle 1780-1880*, Ed. Seuil, 1989

ROMAN J, *Chronique des idées contemporaines*, Éd. BREAL, juin 1997

RONCAYOLO M, *La ville et ses territoires*, Éd. Gallimard, coll. Essais Folio, 1990

RUBY M (dir.), *Lyon radicale, un siècle de Maires radicaux 1872-1976*, Éd. Lyonnaises d'art et d'histoire (ELAH), 1999

SAAXENIAN AL, *Regional advantage : culture and competition in Sillicon Valley and Route 128*, 1994

SUBRA P, *Géopolitique de l'aménagement du territoire*, Ed. Armand COLIN, coll. Perspectives géopolitiques, 2008

SPIZZICHINO R, « une nouvelle matrice de promotion de l'innovation appliquée aux territoires », in *Impertinences 2009*, Ed. La Documentation Française, coll. Le cercle des entrepreneurs du futur 2010, p.83-100

VANIER M (sous la dir.), *Territoires, territorialité, territorialisation controverses et perspectives*, Ed. Anthropos, Coll. Économica, 2008

VELTZ P, *Mondialisation, villes et territoires*, Éd. PUF, coll. Quadrige Essais – débats, 2005

1.2 Articles

Alternatives Économiques, *La Crise* (dossier), hors-série poche n°38, avril 2009

BARTHE L, « Des communautés rurales aux sociétés locales apprenantes », in *Territoires 2040*, n°1, DATAR, 2e semestre 2010, in : http://territoires2040.datar.gouv.fr/IMG/pdf/territoires2040_n_1.pdf, pp.89-93

BERSANI C, KASZYNSKI M, VANSTEENKISTE P (dossier coord. Par), « les établissements publics fonciers, à quoi sert un EPF ? », in *Études foncières*, n°132, mars-avril 2008, pp.19-30

BONERANDI E, « France : des territoires en mutation », in *Géoconfluences*, in : http://geoconfluences.ens-lsh.fr/doc/territ/FranceMut/FranceMutScient2.htm (26 mars 2008)

BONNET J, DEJARDIN M, GUESNIER B, session « Dynamiques entrepreneuriales et renouvellement des systèmes productifs », *Territoires et action publique territoriale : nouvelle ressources pour le développement régional* XLVème collque de l'ASRDLF, Centre de recherche sur le développement territorial Université du Québec à Rimouski UQAR, 25-27 août 2008, source : http://asrdlf2008.uqar.qc.ca/Papiers%20en%20ligne/BONNET%20J.,%20DEJARDIN%20M.%20et%20GUESNIER%20B._texte%20ASRDLF%202008.pdf

BONNEVILLE M (2010), Quarante ans de tradition planificatrice intercommunale. *Urbanisme* n°371, pp.48-50

BRIARD C « L'argument du « made in France » refait surface », in *Les Échos*, 31 janvier 2007, p.12

Actes du colloque, « Territoire des entreprises et territoires d'action publique », organisé par le CERTU à Lyon le 4 mars 2010

« Cinquante questions pour les cinquante ans à venir ? », in *Les Cahiers de l'IAUDIF,* n°158-juin 2011

CLUZET A (urbaniste, ancien Président du Conseil Français des Urbanistes, a publié, *Le climat sauvé par les villes*, éd. L'Harmattan, 2012), « Mauvais temps pour les plans climat », in Urbanisme n°384, mai-juin 2012

COURLET C, PECQUEUR B, « Systèmes locaux d'entreprises et externalités : un essai de typologie », *Revue d'économie régionale et urbaine*, 1991, n°3-4, p.391-406

DESJARDINS X, « Veut-on vraiment lutter contre l'étalement urbain ? », In *Études foncières*, n°131, janvier-février 2008, pp.16-19

« Quels emplois pour demain ? », *Dossier Enjeux Les Échos*, n°235, mai 2007, pp.58-60

« La finance a failli, l'industrie est de retour », Dossier *Les Echos*, octobre 2009

ESTEBE P, « La nature, partenaire des politiques d'aménagement ? », in *Territoires 2040*, n°1, DATAR, 2e semestre 2010, in :
http://territoires2040.datar.gouv.fr/IMG/pdf/territoires2040_n_1.pdf, pp.95-98

EWALD F, « Tous victimes », in Enjeux Les Échos, n°235, mai 2007, pp.96-97

FREBAULT J (2010) Enseignements de Lyon 2010 et actualité de la planification stratégique. *Urbanisme* n°371, pp.63-66

GASQUET C (Lloyd's Register EMEA Business Development Manager France – Energy Division Responsable d'audit de certification LRQA chargé d'enseignement supérieur), *La qualité territoriale*, Éd. Ellipses, 2012

GENIAUX G (dossier coord par), L'observation foncière, in Études foncières, n°139, mai-juin 2009, pp.20-52

GIBLIN B, « Les territoires de pouvoirs en France », *Revue Hérodote, revue de géographie et de géopolitique*, n°113, 2e trimestre 2004

GIBLIN-DELVALLET B, « Champagne-Ardenne », in *Dictionnaire géopolitique*, Yves Lacoste (sous la dir. De), Éd. Flammarion, 1995

GILLI F, économiste et géographe, chercheur à Sciences Po paris, « Peut-on gouverner l'économie du territoire ? », in *Document introductif à la 32e rencontre des agences nationales d'urbanisme, « Territoires et projets, les outils de la gouvernance »* 18-20 octobre 2011

GILLIO N, « La dissociation », in *Etudes foncières* n°149, janvier-février 2011, pp.22-25

GORGEU Y, « L'interco-nnexion des territoires », propos recueillis par B.C-B, in *La lettre de l'intercommunalité*, n°105, décembre 2007 / janvier 2008, pp.10-11

GOSSART C, Maître de conférences à Télécom Ecole École de management (Evry Évry), « Economiser Économiser plus pour polluer plus », in *Manière de voir, Le Monde Diplomatique* n°115, février-mars 2011

GRAS P (synthèse par), « Une réflexion dans l'aire du temps », in *Urbanisme* supplément n°323, décembre 2001, pp.42-56

GROUX A, « Entre Pouvoir et devoir », in *Études foncières*, n°142, novembre-décembre 2009, pp.15-18

GUESNIER B « Créativité des territoires et gouvernance », in *Territoires et action publique territoriale : nouvelles ressources pour le développement régional*, session J. BONNET, M. DESJARDIN, B. GUESNIER, XLVe colloque de l'ASRDLF, Centre de Recherche sur le Développement territorial, Université du Québec à Rimouski (UQAR), 25-27 août 2008

GUIGOU B (propos recueillis par), entretien avec BOURDIN A, OFFNER J-M, « Quels futurs usages de la recherche urbaine ? », in Cinquante questions… pour les cinquante ans à venir ? *Les cahiers de l'IAU IdF* n°158, juin 2011, pp.153-155

GWAZDZINSKI L, « La nuit, dernière frontière », in *Nuits et Lumières* n°87, septembre 2000, in : www.annalesdelarechercheurbaine.fr/article.php3?id_article=194

HAËNTJENS J, « L'avenir des villes européennes dépend de leur intelligence stratégique », in *Le génie des villes*, Nancy 2009, document introductif, 23 septembre 2009, pp.50-53

HAUMONT F, KASZYNSKI M (coord. Du dossier), « Le foncier, une matière européenne ? », in *Études foncières*, n°142, novembre-décembre 2009, pp.19-38

HOLLARD O, « Écologie, grands projets, industrie lourde. Rivalités de pouvoir et géopolitique locale », in *Hérodote, revue de géographie et de géopolitique*, 1e trimestre 2001, n°100, pp.180-203

HOUSSEL J-P, « Promotion collective et développement dans la France rurale progressive : l'exemple des Monts du Lyonnais », in *Annales de Géographie*, t.109, n°611, pp.21-42, Web : http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/geo_0003-4010_2000_num_109_611_1902, 2000

IAURIF, « Les politiques territoriales d'aménagement menées par des régions et départements », in *Note rapide Territoires de l'aménagement*, n°445, avril 2008

IAURIF, « Le SRADT une démarche engagée dans plusieurs régions françaises : quels enseignements pour l'Ile-de-France ? », in *Note rapide Le Bilan du SDRIF*, n°337, juin 2003

JACOBS H M, « L'engrenage de la croissance urbaine, la place de la propriété dans la planification urbaine », in *Études foncières*, n°132, mars-avril 2008, p.12-16

JACQUIER C, « Le rôle des villes et des régions urbaines dans la régulation des crises », in *Le génie des villes*, Nancy 2009, document introductif, 23 septembre 2009, pp.44-47

LE BLANC G, « La localisation des activités de R&D, au cœur d'un nouveau rapport de l'industrie au territoire», in *Territoires 2040*, n°1, DATAR, 2e semestre 2010, in : http://territoires2040.datar.gouv.fr/IMG/pdf/territoires2040_n_1.pdf, pp.75-78

LE CROSNIER H (chercheur à l'université de Caen) « Internet, une industrie lourde », in *Manière de voir Le Monde Diplomatique*, n°115 février-mars 2011, pp.96-97

LEFEBVRE C, « Gouvernance francilienne dans le domaine économique », in *Les cahiers, Gouvernance (s) et ingénieries métropolitaines*, n°160-octobre 2011, Institut d'Aménagement et d'urbanisme d'Ile-de-France, pp.19-21

LE PORS A, « Obligation de réserve : les fonctionnaires, citoyens de plein droit », in *Le Monde*, 1er février 2008, in : http://anicetlepors.blog.lemonde.fr/2008/01/31/obligation-de-reserve-les-fonctionnaires-citoyens-de-plein-droit-le-monde-31-janvier-2008/

LINOSSIER R, « Bilan d'étape du système d'intervention économique territorialisé du Grand Lyon », 40e Congrès ISoCaRP 2004 La territorialisation de la politique économique du Grand Lyon (France)

LOUBIERE A, « Les Contrats de Développement Territoriaux et l'urbanisme de projet », in *Urbanisme* n°384, mai-juin 2012, pp.25-26

LOVELOCK J, « L'idéologie des écologistes nuit à la santé de la Terre. », in *Enjeux Les Échos*, n°235, mai 2007, pp.92-93

LOZACHMEUR O (docteur en droit public, faculté de droit de Nantes, chargé d'études INEA), « Le concept de gestion intégrée des zones côtières en droit international communautaire et national », in *Droit maritime français*, mars 2005, pp.259-277. L'article s'appuie sur la thèse de MESNARD AH, novembre 2004

MERENNE-SCHOUMAKER B avec la collaboration de LAMBOTTE J-M, BASTIN A et FONTAINE P, « Développement territorial et économie : dix ans de recherches CPDT sur les activités économiques », in *Actes du colloque CPDT 2009* (Conférence Permanente de Développement Territorial), juillet 2010, in : http://www.cpdt.be

MILLION F, « La singularité des établissements implantés dans les zones d'activités », XLVe colloque de l'ASRDLF, Centre de Recherche sur le Développement territorial, Université du Québec à Rimouski (UQAR), 25-27 août 2008 in : http://halshs.archives-ouvertes.fr/docs/00/33/17/17/PDF/Asrdlf_2008_million.pdf

MILLION F, « L'impact des zones d'activité sur la localisation des entreprises en milieu urbain : le cas de la périphérie lyonnaise », XLe colloque de l'Association des Science Régional de Langue Française, convergence et disparités régionales au sein de l'espace européen – les politiques régionales à l'épreuve des faits, 1-4 septembre 2004, Bruxelles

MILLION F, « Localisation intro-urbaines des entreprises et attractivité des zones d'activités économiques : le cas de Bordeaux », XXXIXe colloque de l'ASRDLF Concentration, ségrégation, dynamiques et inscriptions territoriales, Lyon, 1-4 septembre 2004

MYKOLENKO L (propos recueillis par), entretien avec SALINI P (Professeur des universités associé à l'université Paris 4 Sorbonne, directeur scientifique du master transport, logistique, territoires, environnement. Il est consultant indépendant, spécialisé sur le secteur des transports. Ancien membre du Conseil national des Transports. Il a été directeur de l'observatoire économique et

statistique des Transports –OEST- et directeur du cabinet auprès du secrétaire d'Etat aux Transports. Il est l'auteur de très nombreuses études, article et ouvrages), « Fret, la dimension oubliée ? », in Cinquante questions… pour les cinquante ans à venir ? *Les cahiers de l'IAU IdF* n°158, juin 2011, pp.181-183

NIKONOFF P, « Les anticipations foncières : logiques de marché et logiques publiques », in *Études foncières*, n°129, septembre-octobre 2007, pp.32-35

OBADIA A, *Entreprendre la ville : nouvelles temporalités, nouveaux services* (actes du colloque « Entreprendre la ville : nouvelles temporalités, nouveaux services », Cerisy-la-Salle, 1996), Éd. L'Aube, 1997

OFFNER J-M, « Les territoires de l'action publique locale. Fausses pertinences et jeux d'écarts », février 2006, in :
http://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00084369

PANERAI P, « Les zones d'activités feront-elles ville ? », in Cinquante questions… pour les cinquante ans à venir ? *Les cahiers de l'IAU IdF* n°158, juin 2011, p.65

PECQUEUR B, « De la cohérence perdue aux nouvelles régulations », in *Etudes Foncières*, janvier-février 2011, n°149, p.35-38

PECQUEUR B, 2040 et le postfordisme, in *Territoires 2040*, n°1, DATAR, 2e semestre 2010, in :
http://territoires2040.datar.gouv.fr/IMG/pdf/territoires2040_n_1.pdf, pp.85-88

PICON A, « Le Paris des Saint-simoniens », in *Urbanisme* n°336, mai-juin 2004, pp.46-47

PIRON O, « Les déterminants économiques de l'étalement urbain », in *Études foncières*, n°129, septembre-octobre 2007, pp.24-29

PREVOT M, BENTAYOU G, CHATELAN O, DESAGE F, GARDON S, LINOSSIER R, MEILLERAND MC, VERDEIL E, « Les agences d'urbanisme en France Perspectives de recherches pluridisciplinaires et premiers résultats autour d'un nouvel objet », in *Métropoles*, n°3, in : http://metropoles.revues.org/

QUERRIEN M, « La propriété du sol, une aberration », in *Le Monde diplomatique, Manière de voir*, n°114, L'urbanisation du monde, décembre 2010-janvier 2011.

QUINCEROT R (synthèse par), table ronde « Peut-on gouverner sans / avec les institutions ? », in *Urbanisme*, *hors-série n°35*, L'appel du large – de la ville aux grands territoires, actes des 29èmes rencontres nationales des agence d'urbanisme, Le Havre 22-24 octobre 2008, pp.50-51

QUINCEROT R (synthèse par), « Penser la péri-urbanisation : un enjeu central », in *Urbanisme Hors Série* n°35 (Actes de la XXIXe rencontre nationale des agences d'urbanisme), janvier 2009, pp.55-56

QUINCEROT R (synthèse par), Table ronde « vers de grands territoires liquides ? », in *Urbanisme Hors-série* n°35, « L'appel du large : de la ville aux grands territoires », actes de la XXIXe rencontre nationale des agences d'urbanisme, Le Havre 22-24 octobre 2008, pp.11-13

RAYNAUD MM (architecte urbaniste au Québec, enseignant à l'université de Montréal), « Agenda 21 contre urbanisme », in *Urbanisme* n°384, mai-juin 2012, pp.33-35

RAZEMON O, « Madrid gère sa croissance sans plan d'urbanisme », in *Géomètre* n°2050, juillet-août 2008, p.20-21

REAL O, « L'odyssée de l'espace critique », in *Urbanisme Hors-série* n°35 (actes de la XXIXe rencontre nationale des agences d'urbanisme), janvier 2009, pp.37-39

RENEE C, « Le fonctionnaire, la déontologie et la loi de modernisation de la fonction publique », in *Carrières Publiques* n°64, mai-juin 2007, pp.8-10, téléchargé sur carrièrespubliques.com le 13 février 2011

ROMERA A-M (propos recueillis, extraits et sélectionnés par), entretien avec Bernard PECQUEUR (économiste et aménageur, professeur à l'université Joseph FOURIER –Grenoble I- + directeur adjoint du PACTE) et Pierre CALAME (polytechnicien, ingénieur des Ponts et Chaussées et président du Conseil de fondation de la Fondation Charles Leopold MAYER pour le progrès de l'homme), « Le territoire : source de performance dans la globalisation ? », in Cinquante questions… pour les cinquante ans à venir ? *Les cahiers de l'IAU IdF* n°158, juin 2011, pp.49-51

SAUVANT A, « Volume et partage modal du transport de marchandises en France de 1945 à nos jours », in *Note de synthèse du SES*, n°140, mars-avril 2002, in :
http://www.statistiques.equipement.gouv.fr/IMG/pdf/NS140-19-26_cle6b38bb.pdf

SCHERRER F « Planification des villes : esquisse rétrospective à 20 ans », in *Urbanisme* n°371, mars-avril 2010, pp. 59-62

SIMIAR M, « Le grand retour de l'aménagement du territoire », in *Géomètre* n°2047, avril 2008, p.10-11

SIRJEAN S (coord. par), « Chargeurs et transporteurs face à la crise », in *Le Journal des transports,* ORT PACA, n°66, juin 2009, pp.2-12

SLAK M-F, « L'impact de la périurbanisation sur l'empreinte écologique », in *Études foncières*, pp.20-23

STEN J, LUKKA K, Scandanivian Management, GRI-rapport 2005 :6 « Doing interventionist research in management accounting », in :
http://gupea.ub.gu.se/btstream/2077/2987/1/2005-6_for_web.pdf

TECHNI-CITES, *29ème rencontre nationale des agences d'urbanisme : appel du large de la ville aux grands territoires*, supplément au n°155 du 23 septembre 2008
Dossier « La ville financiarisée », in *Urbanisme*, n°384, mai-juin 2012, p.39-78

VELTZ P, « Au-delà d'internet, la nouvelle révolution industrielle », in *Le Monde*, 6 février 2001

VELTZ P, « Il faut relativiser l'ampleur du phénomène des délocalisations », in *Libération.fr*, 3 septembre 2005

VELTZ P, « Le développement local face à la mondialisation », in *Les entretiens de la Caisse des Dépôts*, 3 octobre 2000

1.3 Travaux de recherche

ARRESTIER H, *Qualification et comparaison de l'attractivité de Vaucluse*, mémoire de master Économie et gestion Conseil en développement territorial, sour la dir. De BOUREILLE B, université MONNET J, novembre 2004

BALLOIS E, BESSOU H, CHAVELIER C, DOUVRE D, PIQUET YG, *Le volet social du développement durable dans la requalification des zones d'activités*, projet sous la responsabilité de LENSEL B (Grand Lyon) et BONNET J (Université Lyon III), mars 2003

BERTHIER C, DONY V, MASSON M, NOUGAREDE M, RICHARDOT A, ROCHETEAU G, *Qualité et zone d'activités économiques*, DESS aménagement et politique des collectivités territoriales, Faculté des lettres et Civilisations, Université Lyon III, année 2002-2003

CHARLOT S, *Économie géographique et croissance régionale : le rôle des infrastructures publiques*, thèse de doctorat en sciences économiques, université de Bourgogne, 1999

COOPER M, *Social Sustainability in Vancouver*, réseaux canadiens de recherche en politiques publiques (RCRPP), septembre 2006, in : http://www.cpm.org/documents/45488_fr.pdf

FEBVAY T, *Politiques d'attractivité économique durable de la région d'Avignon, pour passer des atours aux atouts*, sous la dir. De VELTZ P, promotion 2005-2006 (structure d'accueil DDE 84)

KUNG C, CHAUX D, CONUS O, DRUOT C, BUISSON C, BEASSE P, CAVALIERE V, CLEMENT C, BARBIN J-C, CHARTRON M, *Requalification et extension de la zone industrielle de Meyzieu-Jonage Diagnotic vol.1 / Projet Vol.2*, DESS Aménagement et politique des collectivités territoriales, décembre 2001

LEMERCIER E (chargée de mission au PUCA), PADEIRO M (LVMT), ROUSIER N (Chargée de mission au PUCA), « la stratégie de localisation des activités économiques et les logiques de développement durable des territoires », synthèse d'ateliers, février 2010

LEROUX B (2010), *La planification spatiale aux prises avec le droit : le travail d'élaboration des schémas de cohérence territoriale*, thèse de doctorat sous la direction de JEANNOT G, Université Paris-Est, Ecole doctorale « Ville, Transports et Territoires »

PADEIRO M, *Localisation des activités économiques et développement durable des territoires, une revue de l'état actuel des recherches*, actes de séminaires, 2010, in : http://rp.urbanisme.equipement.gouv.fr/puca/consultation

PAFFONI E, RAIMBAULT N, ANDRIANKAJA D, « Les ports fluviaux, un outil pour un aménagement durable des activités logistiques dans les métropoles ? », thèse en cours, présentée lors des RIDAD 2011 à l'ENTPE, 23.03.11, IFSTTAR – SPLOTT

PIERRE X (2010), *Pilotage institutionnel des coopérations interorganisationnelles dans la mise en œuvre de stratégies territoriales –Cas d'acteurs de l'efficacité énergétique et du développement durable-*, thèse de doctorat sous la direction de Yvon PESQUEUX et Henri SAVALL, Conservatoire des

Arts et Métiers (CNAM), LIPSOR (Laboratoire d'Investigation en Prospective et Stratégie des Organisations)

RIGAUT A « La politique publique de l'aménagement du territoire, l'exemple de l'intercommunalité en Charente-Maritime », Mémoire de politiques publiques, Institut d'Études Politiques de Paris, 3e année, Janvier 2000, Paris

THIMONNIER-ROUZET E, *L'efficacité du découpage territorial : contribution méthodique pour déterminer des territoires d'expertise adaptés à la métropole lyonnaise*, thèse de doctorat, sous la dir. de BONNET J, Lyon 3, UMR 5600, CRGA, soutenue le 9 novembre 2009

THOMAS J-N, *L'acteur économique et le territoire, approche systémique du développement*, cours polycopié DESS Conseil en développement, Université Jean Monnet de Saint Etienne, 2003

TOUATI A, CETE Ile-De-France – LATTS (École des Ponts Paris Tech), « La mise en œuvre de la ville compacte au niveau local : entre politique publique et densification effective par les acteurs privés », communication rédigée pour la 1e Rencontre Interdisciplinaire de l'Aménagement Durable – RIDAD-23 mars 2011

VALLEZ-THIERRY D, *L'influence européenne sur l'évolution statutaire des collectivités territoriales françaises*, thèse de doctorat en droit public – Montpellier 1, sous la dir. de AUTIN J-L, 2003, Lille, atelier national de reproduction des thèses, coll. thèse de la carte

VILLARD L, mémoire de master 2 sous la direction de B. PECQUEUR (Université J. FOURIER – Institut de Géographie Alpine), *Proximités et Développement Territorial, Industrie et Recherche Publique à Grenoble à travers le réseau des doctorants en convention CIFRE,* 2005, in : http://www.researches-nanoclusters.eu/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=46

2 RAPPORTS, ANALYSES NATIONALES, TEXTES NORMATIFS

2.1 Rapports, analyses nationales

AdCF, synthèse de l'étude publiée dans Inter-communalités, « L'action économique des communautés », n°142, février 2010, in : http://www.adcf.org/files/MAG-INTERCO/interco-142-BD.pdf, téléchargé le 4.08.11

ADF, « L'intervention économique des Départements », septembre 2007, in : http://ddata.over-blog.com/xxxyyy/0/08/51/94/etudeecoadf.pdf, téléchargée le 24.04.09

Site Internet de l'Agence française des Investissements Internationaux (AFII) : http://www.invest-in-france.org/uploads :
AFII, « Dix idées reçues su la France, présentation .ppt 2008
AFII, « 10 raisons d'investir en France », présentation .ppt, 2008
AFII, « De nouvelles réformes en faveur de l'attractivité », février 2008

ALVERGNE C (sous la dir.), MUSSO P, *Les grands textes de l'aménagement du territoire et de la décentralisation*, Éd. La Documentation Française, 2003

Association Finances, Gestion, Évaluation des collectivités territoriales -Afigese- (étude menée par), « Conséquences pratiques de la réforme de la TP », in Cahier détaché n°2 – 28/2134 – 9 juillet 2012 de *La Gazette des Communes*, réalisée à la demande de l'Association des Maires de France (AMF)

http://www.eaurmc.fr/pedageau/la-gestion-de-leau-en-france/le-bassin-versant.html (définition visualisée le 10.09.12

ATTALI J (Présid. De la Commission pour la libération de la croissance française), *Une ambition pour dix ans, Une mobilisation générale pour libérer la croissance et donner un avenir aux générations futures*, octobre 2010, in : http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/084000041/0000.pdf

AULAB, L'observatoire du développement économique, *La fiscalité des collectivités en 2009*, n°7, février 2012, in : http://www.aulab.fr/ressources/publications/fichiers_telechargement/lettres_observatoires/dev_eco/publi_obs_eco7_fiscalite.pdf, téléchargée le 23 mars 2012

BAILLY J-P (PDG de la RATP), HEURGON E (rapporteur – mission prospective de la RATP), *Nouveaux rythmes urbains : quels transports ?* Éd. L'Aube, 2001

CAMDESSUS M, *Le sursaut vers une nouvelle croissance pour la France*, Éd. La Documentation Française, Paris, 2004

CNPA (Conseil National des Professions de l'Automobile), « Un français sur dix travaille pour la filière automobile, les propositions du secteur de la distribution et des services de l'automobile », *Livre blanc*, 2007

Commissariat Général au Plan, travaux du groupe présidé par MARTRE H (1994), *Intelligence économique et stratégie des entreprises*. Ed. La Documentation Française

DEBONNEUIL M, FONTAGNE L, *Compétitivité*, Éd. La Documentation Française, 2003

Déclaration de Stockholm, principe n°13 : « afin de rationaliser la gestion des ressources et ainsi améliorer l'environnement, les États devraient adopter une conception intégrée et coordonnée de leur planification du développement », www.unep.org

DIACT, « Appel à projets Pôles de compétitivité », 12 juillet 2005

DJEZZAR L, GATEAU-LEBLANC C, « Contribution à l'élaboration d'un guide sur l'évaluation des politiques publiques », In *La Gazette des Communes*, cahier détaché, 30 juin 2008

Entreprendre pour le fluvial (site Internet) : http://www.entreprendre-fluvial.com/chiffres-cles-entreprendre-fluvial.html

ETD, « Les territoires dans les stratégies de développement économique des Régions », janvier 2008, source : http://www.projetdeterritoire.com/index.php/Nos-publications/Notes-d-Etd/Les-territoires-dans-les-strategies-de-developpement-economique-des-Regions, téléchargée le 23 mars 2009

ETD ET IAURIF, *Les outils de la planification des grands territoires et leur traduction au niveau local, éléments cartographiques*, octobre 2008

FONTAGNE L, LORENZI J-H (rapport du Conseil d'Analyse Économique), *Désindustrialisations, délocalisations*, Éd. La Documentation Française, 2005

Groupe de travail présidé par RAOULT E, « ZFU, développement économique et emploi dans les quartiers », 13 juillet 2011, in :
www.i.ville.gouv.fr (4 janvier 2012)

HERVE E, *Temps des villes*, rapport réalisé à la demande des secrétaires d'État aux droits des femmes et à la formation professionnelle PERRY N, et du Ministre délégué à la Ville BARTOLONE C, juin 2001

INSEE, site Internet : http://www.insee.fr/fr/

JALLAS M, *Créer aménager, promouvoir une zone d'activités, guide méthodologique à l'usage des élus et autres acteurs du développement local*, ETD, DATAR, CNER, 2001

LAMBERT A (groupe présidé par), Les relations entre l'État et les collectivités territoriales, Novembre 2007

MARTINETTI J-P, délégué général de la cité de la culture et du tourisme durable membre du groupe pour la durabilité du tourisme européen (Commission européenne), *Agenda 21 et tourisme durable : la dimension pratique d'un nouveau mode de développement*, les 5èmes rencontres Rendez-Vous de l'UNAT du 12 au 14 septembre 2007, in :
http://www.unat.asso.fr/Media/Agenda%2021%20et%20tourisme%durable(1).pdf

MINISTERE DE L'ESPACE RURAL ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE, MINISTERE DE L'ALIMENTATION, DE L'AGRICULTURE ET DE LA PECHE, *Pôles d'Excellence Rurale (PER) Cahier des Charges de l'Appel à projets 2010*, source : http://poles-excellence-rurale.datar.gouv.fr/ (août 2011)

OTeN, Livre blanc Développement durable et achat public numérique, avril 2010, in :
http://oten.fr/?Livre-blanc-developpement-durable – téléchargé le 13.09.12

Observatoire Économique de l'Achat Public (OEAP), *Place des PME dans les marchés publics en 2010 et comparaison 2009-2010 (synthèse),* assemblée plénière du 13 décembre 2011, in :
http://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/daj/marches_publics/oeap/recensement/place_pme_dans_mp_2010.pdf, téléchargé le 13.09.12

Observatoire National des Zones Urbaines Sensibles, *Rapport 2011*, in :
http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/114000646/0000.pdf

Schéma de développement de l'espace communautaire, 1999, in :
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum_fr.pdf

STERN N, *The economics of Climate Change*, Cambridge University Press, 30 octobre 2006, in:
http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+/http://www.hm-treasury.gov.uk/independent_reviews/stern_review_economics_climate_change/stern_review_report.cfm

STIGLITZ J (Président de la Commission, Columbia university), SEN A (Conseiller de la Commission, Harvard University), FITOUSSI J-P (coordinateur de la Commission, IEP), *Rapport de la Commission sur la mesure des performances économiques et du progrès social*, septembre 2009, in :

http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/documents/rapports_francais.pdf

2.2 Textes normatifs

Code de l'urbanisme : articles L.110 à L.122-19 et R.122-1 à R.122-5

Loi n°82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des Communes, des Départements et des Régions, dit « Loi Defferre »

Loi n°82-623 du 22 juillet 1982 modifiant et complétant la loi n°82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des Communes, des Départements et des Régions et précisant les nouvelles conditions d'exercice du contrôle administratif sur les actes des autorités communales, départementale et régionales

Loi n°83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les Départements les Régions et l'État

Loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires

Loi n°83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n°838 du 07 janvier 1983, relative à la répartition des compétences entre les communes, les Départements les Régions et l'État

Loi n°83-1186 du 29 décembre 1983 portant modification de dispositions relatives aux relations financières et au transfert de compétences entre l'État et les collectivités locales

Décret n°84-606 du 12 juillet 1984, instituant des comités de bassin d'emploi reconnus et un comité de liaison des comités de bassin

Loi n°84-1284 du 31 décembre 1984 portant modification de certaines dispositions relatives aux relations entre l'État et les collectivités locales

Loi n°86-16 du 6 janvier 1986 relative à l'organisation des Régions et portant modification de dispositions relatives au fonctionnement des Conseil généraux

Loi n°86-17 du 6 janvier 1986 adaptant la législation sanitaire et sociale aux transferts de compétence en matière d'aide sociale et de la santé

Loi n°86-972 du 19 août 1986 portant dispositions diverses relatives aux collectivités locales

Loi n°87-529 du 13 juillet 1987 modifiant les dispositions relatives à la fonction publique territoriale, dite « Loi Galland »

Loi n°88-13 du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation

Loi n°89-899 du 18 décembre 1989 relative à la protection et à la promotion de la santé de la famille et de l'enfance et adaptant la législation sanitaires et sociale aux transferts de compétences en matière d'aide sociale et de santé

Loi n° 90-586 du 4 juillet 1990 relative à la participation des communes au financement des collèges

Loi n° 90-587 du 4 juillet 1990 relative aux droits et obligations de l'Etat et des départements concernant les instituts universitaires de formation des maîtres, à la maîtrise d'ouvrage de constructions d'établissements d'enseignement supérieur et portant diverses dispositions relatives à l'éducation nationale, à la jeunesse et aux sports

Loi n° 90-1067 du 28 novembre 1990 relative à la fonction publique territoriale et portant modification de certains articles du code des communes

Loi n° 92-125 relative à l'administration territoriale de la République, dite "Loi ATR" ou "Loi Joxe"

Loi n° 92-1255 du 2 décembre 1992 relative à la mise à la disposition des départements des services déconcentrés du ministère de l'équipement et à la prise en charge des dépenses de ces services

Loi n° 92-1341 du 23 décembre 1992 portant répartition des compétences dans le domaine du tourisme

Décret n°92-83 du 20 janvier 1992 relatif aux comités de bassin d'emploi et au comité de liaison des comités de bassin d'emploi

Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, dite « Loi Pasqua »

Loi n° 98-135 du 7 mars 1998 relative au fonctionnement des conseils régionaux

Loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi no 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, dite « Loi Voynet »

Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, dite « Loi Chevènement »

Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains

Décret n°2002-790 du 3 mai 2002 relatif aux comités de bassin d'emploi et au comité de liaison des comités de bassin d'emploi

Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République

Loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat

Loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003 portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité

Ministère de l'urbanisme et du logement, Direction de l'urbanisme et des paysages, Sous-direction des affaires juridiques et de l'usager, *Commentaires de la loi du 7 janvier 1983 modifiée par la loi du 22 juillet 1983, relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État urbanisme et sauvegarde du patrimoine et des sites*, Ed. Services Techniques de l'urbanisme, 1983

Circulaire n°2004-007 du 16 février 2004 relative aux comités de bassin d'emploi et au comité de liaison des comités de bassin d'emploi

Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales

Circulaire n°IOC B 1003503C, relative à **«** la mise en œuvre de l'article 1er de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales : bilan quinquennal de mise en œuvre des schémas régionaux de développement économique (SRDE) et rapport annuel sur les dépenses consacrées aux aides d'État en 2009 par les collectivités territoriales et leurs groupements », in : http://www.dgcl.interieur.gouv.fr/sections/les_collectivites_te/interventions_econom/droit/droit_national_des_i/droit_national_des_i/view

Loi de finances rectificative pour 2006 – n°3447, 6 décembre 2006. (mise en place du dispositif « Bassins d'Emplois à Redynamiser » (BER), Amendement présenté par Jean-Luc Warsmann, article additionnel après l'article 36

Loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux

Projet de loi de finances pour 2008, politique des territoires, version du 28 septembre 2007, in : www.performance-publique.gouv.fr , téléchargé le 26 mars 2008

Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, dit « Loi Grenelle I »

Loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales

Loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 « portant engagement national pour l'environnement » (dite « Loi Grenelle II »)

3 DOCUMENTS DE TERRITOIRE

3.1 Schémas, études, délibérations, discours

3.1.1 Ardennes

L'Agence d'Urbanisme de Développement de la Région de Reims (AUDRR), *L'organisation métropolitaine du Nord-Est du bassin parisien,* 2006, in : http://www.champagne-ardenne.developpement-durable.gouv.fr/l-organisation-metropolitaine-du-a187.html

Ardenne économique n°25-2008

Arrêté n°2009-47 portant modification et refonte des statuts de la communauté d'agglomération de Charleville-Mézières – Cœur d'Ardenne

AUBRY R, Président du Conseil général des Ardennes, *Discours au 42ème congrès de l'association des maires du département des Ardennes*, Rethel 19 juin 1999

AUBRY R, Président du Conseil général des Ardennes*, Discours au 43ème congrès de l'association des maires du département des Ardennes,* Grandpré 10 juin 2000

AUBRY R, Président du Conseil général des Ardennes, *Discours au 44ème congrès de l'association des maires du département des Ardennes,* Les Vieilles Forges 17 novembre 2001

AUBRY R, Président du Conseil général des Ardennes, *Discours au 45ème congrès de l'association des maires du département des Ardennes*, Bazeilles 28 septembre 2002

AUBRY R, Président du Conseil général des Ardennes, *Discours au 46ème congrès de l'association des maires du département des Ardennes,* Rethel 11 octobre 2003

AUBRY R, Président du Conseil général des Ardennes, *Discours au 47ème congrès de l'association des maires du département des Ardennes,* Bairon 9 octobre 2004

HURE B, Sénateur Président du Conseil général des Ardennes, *Discours au 48ème congrès de l'association des maires du département des Ardennes,* Givet 8 octobre 2005

HURE B, Sénateur Président du Conseil général des Ardennes, *Discours au 49ème congrès de l'association des maires du département des Ardennes,* Juniville 18 novembre 2006

HURE B, Sénateur Président du Conseil général des Ardennes, *Discours au 50ème congrès de l'association des maires du département des Ardennes,* Centre de Congrès des Vieilles Forges 10 novembre 2007

Comité départemental du tourisme des Ardennes, *Le tourisme dans les Ardennes, chiffres-clés 2010*, in : http://www.ardennes.com/accueil/pro/chiffres-cle-du-tourisme.aspx

Conseil général des Ardennes, *extrait du procès verbal des délibérations, n°401 « Parcs d'activités départementaux et modification de l'article 9 – Paragraphe 18 – du règlement intérieur du Conseil général »,* deuxième séance du 17 septembre 2007

Contrat de Projets État - Région Champagne Ardenne 2007-2013, in : http://www.champagne-ardenne.pref.gouv.fr/index.php/sgar/site/sgar/links/cper/le_contrat_de_projets_etat_region_2007_2013 (10.10.10)

Contrat de développement économique 2007-2013 entre le Département des Ardennes et la Préfecture des Ardennes

Schéma de Cohérence Territoriale de l'agglomération de Charleville-Mézières, réalisé par le groupement SPIRE, FOLLEA –GAUTIER / Confluences pour le SDIAC, septembre 2010.

Site Internet relatif aux pôles de compétitivité : http://competitivite.gouv.fr/

Assemblée Des Communautés de France, *Etat de l'intercommunalité, Données et commentaires – Ardennes*, 25 mai 2011, téléchargé sur : http://www.adcf.org/files/PDF_departements_adcf/08.pdf (29/01/2012)

Organigramme de la Région Champagne-Ardenne, in : www.cr-champagne-ardenne.fr/getFile.aspx?FILEID=4955 *(13.10.10)*

Budget Primitif 2011 de la Région Champagne-Ardenne, délibération de l'assemblée plénière du 20.12.10, in : http://www.cr-champagne-ardenne.fr/?SID=1001*, (23.03.11).*

Conseil général des Ardennes, *Parcs d'activités départementaux*, *compte-rendus d'activités*, 31 décembre 2009

Organigramme du Conseil Général des Ardennes, in :
http://www.cg08.fr/L-institution/L-organigramme-du-Conseil-general (14.10.10)

Présentation synthétique du budget primitif 2009 du Conseil général des Ardennes, in : http://www.cg08.fr/L-institution/Budgets/Budget-2009 (13.10.10)

RASSELET G (coord.), *Les dynamiques du développement régional, méthodes d'analyse et application à la région Champagne-Ardenne*, Presses Universitaires de Reims, publications du laboratoire d'analyses des Mouvements Économiques CERAS LAME, 2001

Visite du port de Givet du 9 novembre 2010

3.1.2 Rhône

Assemblée Des Communautés de France, *Etat de l'intercommunalité, Données et commentaires – Rhône*, 26 mai 2011, in :
http://www.adcf.org/files/PDF_departements_adcf/69.pdf (29/01/2012)

Budget primitif 2011 du Conseil général du Rhône, in :
http://www.rhone.fr/institution/finances_publiques/budget_du_departement/budget_2011_du_departement (22.03.11)

Budget primitif 2011 de la Région Rhône Alpes, Délibération n° 10.12.765 et rapport de budget primitif 2011, in : http://www.rhonealpes.fr/268-budget-primitif-2010.htm (18.03.11)

Comité Départemental du Tourisme du Rhône, *Bilan touristique 2010*, in :
http://www.rhonetourisme.com/Espace-pro/Chiffres-et-etudes/Bilans-touristiques

Contrat de Projet État - Région 2007-2013 de la région Rhône-Alpes, in :
http://www.rhone.gouv.fr/web/660-le-contrat-de-projets-etat-region-2007-2013 cper.php (15.01.11)

Contrat de Projet interrégional « Plan Rhône » 2007-2013

Grand Lyon (communauté urbaine de Lyon), Université de Lyon, *Schéma de développement universitaire 2010-2020*, approuvé par le Conseil communautaire du Grand Lyon le 25 octobre 2010

Chapitre commun des onze SCoT : *le projet métropolitain* / InterscoT, élaboré par l'Agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise, mai 2007, in :
http://www.urbalyon.org/InterScot/page/Le_chapitre_commun_des_Scot-1108

Organigramme de la Région Rhône-Alpes, in :
http://www.rhonealpes.fr/ID_ENTITE/IDDIR_33/Find/Afficher/86-services-conseil-regional.htm (15.10.10)

Organigramme du Conseil général du Rhône, in :
http://www.rhone.fr/transversal/pagelayout/espace_de_telechargement (15.10.11)

http://www.portdelyon.fr/le-port-de-lyon/trafics-2011.aspx (visualisé le 16.09.12)

Portail des territoires de Rhône-Alpes : www.territoires.rhonealpes.fr/

Rapport d'activités 2011 de la Région Rhône-Alpes, in :
http://www.rhonealpes.fr/TPL_CODE/TPL_AUTREPUBLICATIONFICHE/PAR_TPL_IDENTIFIANT/85/PAG_TITLE/Rapport+activit%C3%A9+2011/70-publications.htm

Région Rhône-Alpes, Région Provence Alpes Côtes d'Azur, Région Franches Comté, Région Bourgogne, Région Languedoc-Roussillon, *Contrat de Projet Interrégional État-Région « Plan Rhône »*, 21.03.2007, in :
http://www.rhone-alpes.equipement.gouv.fr/IMG/pdf/CPIER_Plan_Rhone_signe_le_21.03.20071_cle261478.pdf
(18.03.11)

Schéma régional des Services de transports de la Région Rhône-Alpes 2008-2020, in :
http://www.rhonealpes.fr/108-schema-regional-des-transports-srt.htm

Schéma de Cohérence Territoriale de l'agglomération lyonnaise, réalisé par l'Agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise pour le SEPAL, approuvé en 2010, projet arrêté le 14 décembre 2009

Schéma régional de développement du tourisme et des loisirs, avril 2008, in :
http://www.rhonealpes.fr/99-tourisme-rhone-alpes.htm

Stratégie Régionale de développement économique et d'innovation 2011-2014 de la Région Rhône-Alpes, in :
http://www.rhonealpes.fr/576-schema-regional-developpement-economique.htm

3.1.3 Vaucluse

Agence Départementale du Tourisme, Vaucluse Tourisme, *1er bilan de fréquentation 2010*, in :
http://www.tourisme-en-vaucluse.com/all-blogs/public/pdf/BilanTourismeVaucluse2010_ADT84.pdf

ALGOE CONSULTANTS pour le Conseil général de Vaucluse, *Diagnostic territorial – Partie I : Territoire*, 16 juin 2005

Arrêté n°2004-621, reconnaissance du périmètre du Pays Une Autre Provence du 20 décembre 2004
Assemblée Des Communautés de France, *Etat de l'intercommunalité, Données et commentaires – Vaucluse*, 26 mai 2011, téléchargé sur : http://www.adcf.org/files/PDF_departements_adcf/84.pdf (29/02/2012)

AURAV, *L'aire urbaine d'Avignon : une nouvelle échelle de réflexion territoriale, premiers éléments d'analyse*, juillet 2012

Budget prévisionnel et comptes de gestion de l'année 2010 du syndicat mixte ITER Vaucluse

Budget primitif 2010 du Conseil général de Vaucluse, in : http://www.vaucluse.fr/541-budget-2007.htm (15.10.10)

Budget primitif 2011 de la Région Provence Alpes Côte d'Azur, délibération du 16 février 2011, in : http://www.regionpaca.fr/uploads/media/bp_exercice-_2011.pdf (24.03.11)

CAUE de Vaucluse, *Rapport d'activités 2009*, 2010

Charte qualité des parcs et quartiers d'activités du Conseil général de Vaucluse, in : http://www.vaucluse.fr/1566-politique-economique.htm (10.10.10)

CCI, Comité technique du projet de modernisation du port du Pontet du 13 juillet 2012, in : http://www.entreprendre-fluvial.com/chiffres-cles-entreprendre-fluvial.html, visualisé le 16.09.12

Conseil général de Vaucluse, Direction de l'économie, délibération n°2008-160, C*onvention d'application du schéma régional de développement économique entre la Région PACA et le Département*, 22 février 2008

Contrat de Projet État-Région de la Région Provence Alpes Côte d'Azur 2007-2013, in : http://www.regionpaca.fr/uploads/media/cper-paca-2007-2013.pdf (26.06.10)

Délibération du Conseil général de Vaucluse du 17 décembre 2004, relative à l'approbation de la signature du Contrat de Pays Une Autre Provence

Délibération du Conseil général de Vaucluse n°2007-1043 du 16 novembre 2007 intitulée « Contrat de Projet Etat-Région 2007-2013 – Convention spécifique d'application avec le Département de Vaucluse » (Convention signée le 21 janvier 2008)

Délibération du Conseil régional PACA n°07-290, *Un nouveau partenariat Région Provence Alpes Côte d'Azur*, 14 décembre 2007 et annexe, *Document cadre en vue d'un nouveau partenariat Région Provence Alpes Côte d'Azur – Parcs naturels régionaux : des orientations stratégiques pour une politique régionale*

Délibération du Conseil régional PACA n°07-191*, Orientations pour la mise en œuvre de la politique territoriale,* 26 octobre 2007 et annexe, *Orientations pour la mise en œuvre de la politique régionale*

DEROUDILHE R*, Le Pontet*, imprimerie Aubanel, 1982

Établissement Public Foncier Provence Alpes Côte d'Azur, *Bilan du Programme Pluriannuel d'Interventions 2005-2010*, 2011

Grand Avignon, *extrait du registre des délibérations du Conseil de communauté du Grand Avignon*, séance du 30 juin 2006

Grand Avignon, *délibération n°2004-2042*, séance publique du 12 juillet 2004

Groupe de travail technique « développement économique territorial », 26 octobre 2005, dans le cadre de l'élaboration du diagnostic du SCoT du bassin de Vie d'Avignon, groupe animé par l'AURA

NIAUFRE D, service juridique de la CG Scop, « La Société Coopérative d'Intérêt Collectif, un organisme à but non lucratif », *SCIC, nouvel outil de gestion au service du territoire*, actes du colloque des 3 et 4 novembre 2005 organisé par Ôkhra et le Parc Naturel Régional du Luberon dans le cadre de l'appel à projets « Nouvelles formes de coopératives et territoires ruraux », CIADT du 3 septembre 2003

Organigramme de la Région Provence Alpes Côte d'Azur, in : http://www.regionpaca.fr/index.php?id=11069 (22.03.11)

Organigramme du Conseil général de Vaucluse, in : http://www.vaucluse.fr/458-organigramme.htm (12.03.11)

Pays Une Autre Provence, *Dossier de présentation pour la reconnaissance du périmètre définitif et de la charte de Pays*, 28 avril 2005

Pays Une Autre Provence, Compte-rendu de la réunion de présentation « Vers un territoire d'excellence de la valorisation du végétal », Richerenches, 29 février 2012

RAMON J, « Le Languedoc-Roussillon investit 350 millions dans un réseau de parcs d'activités », in *Les Échos*, 31 janvier 2007

Rapport d'orientations budgétaires de l'année 2010 du syndicat mixte ITER Vaucluse, approuvé en comité syndical du 25 janvier 2010

Règlement intérieur du syndicat mixte ITER Vaucluse modifiés le 8 octobre 2007

Schéma de Cohérence Territoriale du Bassin de Vie d'Avignon, réalisé par l'Agence d'urbanisme de l'Aire Avignonnaise (AURA) pour le Syndicat Mixte du Bassin de Vie d'Avignon (SMBVA), projet arrêté le 15 décembre 2010

Conseil général de Vaucluse, *Schéma d'aménagement et de développement durable Vaucluse 2015*, voté le 23 février 2007, in : http://www.vaucluse.fr/524-amenagement-du-territoire-vaucluse-84.htm

Statuts du syndicat mixte ITER Vaucluse

Université d'Avignon et des Pays de Vaucluse, *Document de présentation de l'Université* dans le cadre de l'engagement d'une collecte de fonds par la fondation universitaire engagée le 25 février 2010, in : http://www.univ-avignon.fr/uploads/media/campagne_don_fondation_uapv2010.pdf

Université d'Avignon et des Pays de Vaucluse, *Agenda Guide 2010-2011*

3.2 Presse locale et sites Internet

3.2.1 Ardennes

L'Ardennais, « Charleville-Mézières : l'IFTS veut s'imposer », 22 octobre 2009, in : http://www.champagne-ardenne.cci.fr/actualite/a-la-une/charleville-mezieres-l-ifts-veut-s-imposer.-article29437.html

Conseil général des Ardennes, Direction de la communication, « Les défis de l'économie ardennaise », *Ardennes en Marche*, 21 février 2007

DOSNON E « Pourquoi le groupe Unilin choisit les Ardennes », in *L'union économie*, 26 mars 1998

Le Nouvel Observateur, « Ardennes Forges délocalise une partie de Thomé Génot », AFP, 12 novembre 2007, in : http://tempsreel.nouvelobs.com/actualites/social/20071112.OBS4425/ardennes_forges_delocalise_une_partie_de_thomegenot.html?idfx=RSS_notr

LEVY G, « Rethel : déjà une sacrée couche de zone », in *L'Union*, 26 novembre 2007

SPASIC M, « La zone d'activités de Vouziers s'étend », in *Petites Affiches Matot-Braine*, n°7199, 20-26 août 2007

Site de l'agglomération de Charleville-Mézières : http://www.coeurdardenne.fr/

Site du Conseil général des Ardennes : http://www.cg08.fr

Site du Conseil régional de Champagne-Ardenne : http://www.cr-champagne-ardenne.fr/

Site de la DDT 08 : http://www.ardennes.equipement-agriculture.gouv.fr/

Site de la Préfecture des Ardennes : http://www.ardennes.pref.gouv.fr/

Site de l'Agence de développement économique régional de Champagne-Ardenne : http://www.cadev.fr/

Site de l'agence régionale de soutien à la recherche et l'innovation en Champagne-Ardenne : http://www.carinna.fr/

Site de l'Agence d'urbanisme et de développement de la Région de Reims (AUDRR) : http://www.audrr.fr/

2.2.1 Rhône

Site de la CCI de Lyon / Tarare : http://www.lyon.cci.fr/site/cms/2004122010584752/Accueil?

Site de l'Agence de dévelopement et d'urbanisme de l'agglomération lyonnaise : http://www.urbalyon.org/site/accueil

Site économique du Grand Lyon : http://www.economie.grandlyon.com/developpement-economique-local-lyon-conference-des-maires.37.0.html

Site du Grand Lyon : http://www.grandlyon.com/
Site de l'agence de développement économique de l'agglomération lyonnaise : http://www.aderly.com/developpement-economique/agence-developpement-economique,p,0,FR.jsp

Site du Conseil général du Rhône : http://www.rhone.fr/

Site du Conseil régional de Rhône-Alpes : http://www.rhonealpes.fr/

Site de la Préfecture du Rhône : http://www.rhone.gouv.fr/

Site de la DDT du Rhône : http://www.rhone.equipement.gouv.fr/

3.2.2 Vaucluse

RAMON J, « Le Languedoc-Roussillon investit 350 millions dans un réseau de parcs d'activités », in *Les Échos*, 31 janvier 2007

ROMAN S, « La culture, un facteur de croissance économique », in *TPBM*, n°743, 17 décembre 2008

ROMAN S, « La LEO, loin d'être un long fleuve tranquille », in *TPBM*, n°746, 7 janvier 2009

ROMAN S, « Liaison Est-Ouest comment débloquer le dossier ? », in *TPBM*, n°732, 1e octobre 2008

Site de l'agglomération du Grand Avignon : http://www.grandavignon.fr/

Site du Conseil général de Vaucluse : http://www.vaucluse.fr/

Site du Conseil régional de Provence-Alpes-Côte d'Azur : http://www.regionpaca.fr/

Site de la DDT du Vaucluse : http://www.vaucluse.equipement.gouv.fr/

Site de la Préfecture du Vaucluse : http://www.vaucluse.pref.gouv.fr/

Site de l'Agence de développement économique du Vaucluse, Vaucluse Développement : http://www.vauclusedeveloppement.com/

Site de la Mission de Développement Économique de la Région (MDER) PACA : http://www.investinpaca.com/

Site du CBE du Pays d'Apt : http://www.cbe-apt.com/?gp=3&sp=6 (26 août 2011)

Site du pôle PEGASE : http://www.pole-pegase.com/

X ANNEXES

1.1 Annexe 1 : Caractéristiques de la recherche-intervention

COMPARAISON ENTRE MON APPROCHE ET LA DEFINITION DE LA RECHERCHE INTERVENTION DONNEE PAR JÖNSSON ET LUKKA	
Caractéristique de la recherche intervention de Jönsson et Lukka	**Analyse par rapport à mon travail de recherche**
Les objectifs du chercheur	
La recherche intervention se distingue de la recherche traditionnelle car le chercheur y a besoin de franchir la ligne entre la perspective "etic" (étudier un système depuis l'extérieur) et "emic" (étudier un système depuis l'intérieur) nécessitant un glissement d'une logique à l'autre.	C'est cette démarche qui a motivé mon entrée dans un processus de recherche : le fait de pouvoir partir de situations réelles dans lesquelles il m'avait semblé diagnostiquer des dysfonctionnements et le besoin de prendre du recul pour produire une analyse de la situation. Cela explique aussi le passage d'un poste opérationnel à un poste de prospective territoriale portant sur des éléments de cadrage de l'action, plus stratégiques entre le Conseil Général des Ardennes et le Conseil Général de Vaucluse.
Les solutions proposées par le chercheur doivent être applicables dans la pratique et font donc évoluer la réalité : Il s'agit pour un étranger de l'organisation hôte d'y entrer avec l'intention d'améliorer le fonctionnement de celle-ci.	L'idée est en effet de partir du constat assez largement partagé de l'inefficience de l'action publique territoriale et d'en proposer des explications possibles : l'incapacité de l'action publique à traiter les problèmes de manière intégrée. La mise en place d'une grille de compréhension de ces dysfonctionnements pourra permettre l'identification des leviers d'amélioration, en cela, ma démarche est assez proche de celle de la recherche-intervention.
Le chercheur doit donc s'interroger sur le caractère approprié des finalités et l'efficience des moyens.	Le questionnement de mon projet de recherche part des constats liés à la conduite de la politique d'aménagement des zones d'activités économiques du Département des Ardennes : il réalisait entre 2005 et 2008 douze zones d'activités économiques en régie sans s'appuyer sur une stratégie de développement économique et sur sollicitations des communes et intercommunalités au départ, puis avec l'appui de développeurs économiques qui pressaient la réalisation pour être en phase avec la temporalité des entreprises. Sur ce point, mon travail de recherche s'interroge effectivement à la fois sur le caractère approprié des finalités (faire des zones d'activités pour favoriser le développement économique et local?) et l'efficience des moyens (analyse des moyens et des méthodes dédiés à l'aménagement des zones d'activités économiques).

Les objectifs du chercheur	
Le fait de s'interroger sur un problème pratique suppose que la réponse sera : particulière, locale et temporelle. Toutefois, la recherche-intervention constitue également l'arène de laquelle on extrait des grilles de compréhension théoriques (par une simplification d'un système où les variables sont nombreuses et complexes comme dans la recherche fondamentale) ainsi que le lieu dans lequel on peut expérimenter les modèles théoriques.	L'un des intérêts d'un travail de recherche qui porte sur trois territoires, est notamment de distinguer ce qui relève des spécificités territoriales et locales de mécanismes plus globaux et généraux. L'un des aspects de mon travail de recherche vise par ailleurs à jauger l'action publique territoriale à sa capacité d'adaptation aux particularités de son territoire d'action. Les réponses "particulières, locales et temporelles" constituent donc le coeur de mon travail.
Le positionnement du chercheur	
La mise en place d'une recherche intervention doit apportée au deux parties : la résolution d'un problème pratique de l'organisation hôte (OH) d'une part et un champ d'analyse et d'expertise pour le chercheur d'autre part : les auteurs estiment que l'OH doit financer l'effort de recherche dans la mesure où elle y a un intérêt.	Pour conserver ma liberté d'analyse, je n'ai pas souhaité mettre en œuvre de partenariat avec ma collectivité-employeur. La mise en place d'un temps de travail allégé à 80% a été exclue d'emblée par ma hiérarchie au titre de la charge de travail qui m'incombait. La lenteur des décisions administratives (procédure liée aux autorisations administratives et cumul d'activités ...) m'a dissuadée d'étudier la possibilité d'un partenariat avec une autre structure. Notons que j'étais déjà engagée dans le processus de recherche lorsque j'ai pris mon poste au Conseil Général de Vaucluse.
Pour cela le chercheur doit être directement impliqué avec les acteurs, les systèmes et process du champ d'intervention. Il doit avoir accès à une information critique.	Les contenus des échanges avec les acteurs du territoire et la transmission relativement ouverte d'études ou de documents doit être notée dans le cas des territoire des Ardennes et de Rhône-Alpes, qui ont été globalement "aidants". Des freins n'ont été rencontrés que très ponctuellement (en repoussant le moment de l'échange plusieurs fois pour qu'il n'ait finalement pas lieu, en ne transmettant pas les documents promis malgré les relances...). Sur le territoire vauclusien, les réticences ont été plus fortes (précautions oratoires lors des entretiens, un refus de me rencontrer, absence de réponse malgré les relances....).

Le positionnement du chercheur	
Les auteurs identifient 3 positionnements possibles:	
"expert" : le risque de ce positionnement est d'être considéré par les membres de l'organisation hôte comme un "outsider".	
"team member" : suppose que le chercheur apporte une contribution dans le cadre d'un travail partenarial, qui soit alignée sur les missions de l'équipe.	Avec les territoires Ardennes et Rhône, j'étais perçue comme doctorante et comme ingénieur territorial en capacité de comprendre les fonctionnements des collectivités. Les échanges se faisaient en apportant des éléments de "benchmark" (dans le respect de la confidentialité des informations fournies par ailleurs ou obtenues dans le cadre de ma pratique professionnelle).
	Sur le territoire du Vaucluse, au moins deux entretiens ont été biaisés par mon double positionnement de doctorante et de fonctionnaire du Conseil Général de Vaucluse : crainte d'exploitations de données obtenues au titre de ma recherche dans mon cadre professionnel (alors que les deux structures sont en opposition politique), à l'inverse dans le cas d'un "satellite" du Conseil Général de Vaucluse il a été difficile pour la personne rencontrée de sortir d'une certaine réserve au motif vraisemblablement que le Conseil Général est l'un des ses principaux financeurs.
	Le sujet de recherche traité ne croise que très ponctuellement et très indirectement mes missions professionnelles : seul un entretien a crée une convergence forte entre une mission professionnelle et le sujet de recherche.
"comrade" : sympathy, le chercheur n'offre pas de contribution aux problèmes mais fait office de "compagnon" qui tente de faire prendre du recul aux membres de l'équipe et fait émerger des questionnements sur les évènements. (les auteurs considèrent que ce positionnement est à la limite de la recherche intervention car l'intervention du chercheur y est minimale).	

Le positionnement du chercheur	
Le chercheur doit agir en concertation avec "l'organisation hôte" : l'autonomie du chercheur doit être garantie (accès à une information critique) mais en retour il est seul responsable de ses critiques et analyses et ne doit pas enfreindre l'intégrité individuelle ni le secret de "l'organisation hôte" (les auteurs préconisent que les modalités pour éviter cela soit définies en amont de l'intervention du chercheur : il s'agit par exemple de soumettre à la relecture de l'OH les travaux avant publication -au moins 3 semaines avant-, seulement sur les aspects d'intégrité et de confidentialité).	Ce point est sans doute le plus divergent entre ma démarche et les caractéristiques d'une démarche de recherche-intervention : premièrement parce que je ne travaille pas sur une organisation hôte mais sur trois territoires et deuxièmement mon projet de recherche n'est pas conduit dans le cadre d'une commande d'une organisation hôte. En ce qui concerne les territoires d'étude : mon point de vue a d'abord été guidé par l'échelle départementale car , comme indiqué ci-dessus, je dispose de deux expériences professionnelles en Conseils Généraux. A ce titre, il est possible de considérer que je disposais d'une "emic perspective".
	Au lieu d'une concertation avec ma collectivité employeur, c'est plutôt d'une forme de méfiance dont j'ai bénéficié: Le Président a été informé de ma démarche par un courrier du 5 octobre 2009. Le 20 novembre 2009, la Direction Générale des Services a fait redescendre des annotations sur le courrier constituant des directives : ma hiérarchie était d'accord sur la méthodologie proposée qui consistait à rencontrer des techniciens et élus locaux, mais dans des modalités à préciser. Cela fut fait au Printemps (17 mai 2010) sous la forme d'une note de services. Les arbitrages de la Direction Générale des Services ont été rendus à la Direction Générale Adjointe Ressources de Services (au titre de son rôle hiérarchique sur la Direction des Ressources Humaines) en juin 2010 mais ne m'ont été communiqués qu'en octobre 2010 après deux relances (et une implication de ma directrice) pour donner un accord sur les modalités proposées. Je représente la possibilité de formuler une critique de ma collectivité-employeur.

Le positionnement du chercheur	
Le chercheur doit se prémunir davantage dans le cas de la recherche intervention du risque de "going native" de l'organisation hôte, un positionnement trop fusionnel avec l'OH pourrait biaiser l'analyse.	Cette problématique est particulièrement prégnante dans le cas du Conseil Général de Vaucluse, à cette date les entretiens avec des techniciens du Département sont encore à conduire, je ne peux donc pas en tirer d'enseignement. Toutefois mon projet de recherche n'est que très indirectement lié à mes actuelles missions professionnelles.
Le chercheur doit être identifié par l'organisation hôte et ses membres comme une personne compétente ("insider" et pas "tourist") et faisant partie de l'équipe : il doit donc manifester une bonne compréhension du champ de pratique.	
L'OH doit par ailleurs avoir confiance en l'intégrité du chercheur :	Sur le point de l'exploitation des entretiens, se pose par ailleurs le problème du degré de précision : Jönsson et Lukka préconise une description étoffée de la situation, appuyée sur des données dont l'origine est identifiée et des faits vérifiables afin de renforcer la fiabilité des résultats et de crédibiliser l'argumentaire, or il convient de trouver un équilibre entre la protection de l'intégrité individuelle et l'éventuelle confidentialité (qui se traduit plutôt dans la fonction publique par la discrétion professionnelle) et l'apport d'éléments suffisamment précis pour être crédible.

Les méthodes du chercheur en recherche intervention	
Le chercheur a besoin de relier ses observations à un cadre théorique (glissement de "emic" vers "etic perspective")	Ma démarche cherche à comprendre comme l'action publique territoriale peut être "intégrée" en m'appuyant sur l'exemple des zones d'activités économiques. En cherchant à comprendre les différentes situations auxquelles j'étais confrontée, j'ai été amenée à croiser des analyses existantes en matière de développement durable avec d'autres issues des sciences économiques et de la géograhie économique. En cela, mon approche semble conforme à l'exigence de la recherche-intervention.
La recherche intervention porte sur des actions "in vivo", elle permet d'accéder à des données plus consistantes et plus abondantes.	Mon positionnement professionnel rend plus difficile la sortie du temps de la collecte de données car la documentation professionnelle, les échanges avec mes collègues ne facilitent pas la différenciation entre le temps de collecte de données et le temps de l'analyse. Toutefois j'ai essayé de tracé une délimitation très forte entre le temps consacré à mes missions professionnelles et ceux consacrés à mon travail de recherche. Mon projet de recherche étant conduit sur mon temps personnel, l'ensemble des entretiens ont été conduits sur des jours de congés, les échanges téléphoniques et mails se font depuis ma messagerie personnelle et les coordonnées fournies à mes contacts sont mes coordonnées personnelles et non professionnelles. Lorsque la situation ne l'exige pas (lorsqu'il ne s'agissait pas de contacts vauclusiens ou de la région Provence Alpes Côte d'Azur), je n'ai pas toujours mentionné mes missions professionnelles, sauf lorsque cela me permettait de ne pas paraître comme une "outsider" au sens de l'article de Jönsson et Lukka.
Toutefois elle se divise en deux temps: le temps de la collecte de données (évènements, entretiens…) puis le temps de l'analyse par comparaison de deux feuilles de route ex ante et ex post (ce que les auteurs appellent "reverse ingeneering"), le croisement de ces deux feuilles de route doit être explicité par le recours à une littérature théorique ("re-contextualising findings"), l'abondance du matériau de recherche justifie dans de nombreux cas la mise en place de partenariats avec d'autres équipes de recherche.	

Les méthodes du chercheur en recherche intervention	
la recherche intervention exige de se baser sur le mélange d'observation, d'interviews et recherche d'archives. L'interview permet d'écouter l'ensemble des membres de l'équipe pour dégager une compréhension des objectifs poursuivis et des moyens proposés. La référence à un cadre théorique permettra de rendre visible cette compréhension en éliminant des arguments parfois inadaptés ou moins pertinents.	Dans la conduite d'entretien avec des représentants de ma collectivité-employeur se pose la question de la crédibilité de mon exercice professionnel par la suite : je suis perçue comme une doctorante (associée aux représentations suivantes étudiante, jeune, sans expérience). Mes missions consistant essentiellement en coordination, la confiance que m'accorde les autres est fondamentale, il ne faut pas qu'il puisse soupçonner que je vais obtenir par le biais de ma recherche des informations que je vais re-exploiter ensuite à titre professionnel.
Etant donné que la recherche intervention s'intéresse à un cas particulier, il convient d'être particulièrement vigilant sur l'origine et la façon dont les données sont collectées (il conviendra notamment de noter chronologiquement la réception de ces données et leur origine).	
Les entretiens étant conduits dans des contextes complexes et changeants, les auteurs préconisent de s'appuyer sur des sources multiples et sur des faits vérifiables. La description de la situation de départ doit pour cette raison être très étoffée.	La méthodologie retenue est conforme à cette exigence : partant de l'expérience de la thèse d'Emmanuel THIMONNIER qui mettait notamment en avant le grand nombre des représentations territoriales des acteurs, j'ai choisi de croiser trois types de sources : les entretiens avec les acteurs du territoire, l'analyse documentaire (documents stratégiques et prospectifs, études...) et l'analyse statistique. Notons toutefois que les points de divergence qui ont pu apparaître entre ces trois approches ne signalent pas nécessairement des "erreurs" mais plutôt une source de questionnement dans le cadre du travail de recherche.

Les méthodes du chercheur en recherche intervention	
5 formes de recherche intervention sont distinguées par les auteurs :	
Recherche action dont les principes ont été établis par Kurt LEWIN dans les années 40;	
Recherche clinique (Normann 1975) : résoudre les problèmes de l'organisation cliente;	Mon travail de recherche cherche à apporter des éléments de réponse aux acteurs publics des territoires étudiés sur l'amélioration de l'efficience de leur action sur les territoires, en essayant d'expliciter la relation de l'action publique à son territoire. En cela, mon approche ressemble à celle de la recherche clinique.
"Science action" (Argyris et alii 1985) : contribuer à la connaissance générale ;	
"Design science" (Van Aken, 2004) : formulation de prescription plutôt que d'explications;	
"Constructive research approach" (début de années 90, Kasanen et alii, 1993, Lukka, 2000 et 2003, Labro et Tuomela, 2003) : cherche à trouver un équilibre entre la résolution du problème et le potentiel théorique des situations.	Elle est toutefois plus proche de l'approche de recherche constructive qui cherche à dégager des schémas de compréhension théoriques en partant de l'analyse de trois cas pratiques.

Les méthodes du chercheur en recherche intervention	
Pour favoriser la mise en oeuvre des solutions préconisées par le chercheur au sein de l'OH, il convient, selon les auteurs, de favoriser la mise en place d'une vision partagée de la situation et d'identifier les possibilités d'évolution pour donner envie du passage à l'action qui permettra le changement. Deux types d'intervention peuvent être distingués:	Compte tenu de l'absence de commande d'une organisation hôte, cette exigence n'est évidemment pas remplie dans le cadre de mon travail de recherche.
"modest" : l'initiation d'un processus d'amélioration en manipulant le contexte mais sans changer les processus de travail.	
"strong" : changements dans les process et méthodes de travail.	
Validité et fiabilité des données sont des critères importants des résultats de la recherche scientifique. Dans la recherche intervention la fiabilité résulte d'un intersubjectivité entre praticiens compétents. La validité est la forte correspondance avec la réalité, mais en recherche intervention l'idée est d'intervenir sur cette réalité pour la faire évoluer. La notion de validité est donc étroitement liée à celle de pertinence.	Les entretiens avec les acteurs de territoire d'une part et l'enrichissement du cadre théorique de référence par la littérature existante d'autre part, me permettent d'affirmer que le questionnement a semblé pertinent à des "praticiens compétents".

1.2 Annexe 2 : Tableau de croisement des enjeux d'attractivité, de compétitivité et de soutenabilité en matière de zones d'activités économiques

	Lutte contre le changement climatique				**Préservation la biodiversité, des milieux et des ressources**
ATTRACTIVITE	Développer le recours aux énergies renouvelables	Limiter l'émission de gaz à effet de serre	Maîtriser la consommation énergétique	Lutter contre la déforestation	
caractérisés par la présence d'activités qui s'implantent pour vendre et pour servir. (zones commerciales et de loisirs / touristiques)	Dans le cadre d'opération d'aménagement d'ensemble (ZAC, lotissement, PPP…) la définition préalables de règles d'usage et de fonctionnement de la ZAE peuvent avoir une caractère incitatifs ou réglementaires dans ce sens. Le développement des énergies renouvelables sers systématisé pour les équipements publics le cas échéant et relève pour une grande part de la responsabilité des entreprises.	L'émission de gaz à effet de serre est déterminée par la nature des biens vendus (le bilan carbone: de leur fabrication jusqu'à leur possibilité de recyclage) et les déplacements induits pour venir consommer.	Entre en jeu ici, la performance thermique des bâtiments et leur usage. Des réglements de zones peuvent mettre en place des contraintes qui seront mises en application par les architectes, maîtres d'œuvre et entreprises du BTP, et le ou les financeurs de l'opération. Les usages relèvent de comportements individuels et de modes d'organisation et d'incitation mis en place par les entreprises implantées sur la ZAE.	La déforestation est surtout une problématique des pays en voie de développement. Toutefois, la fonction de la forêt dans l'ecosystème doit être préservée: elle est traitée ci-après (préserver la biodiversité et les ressources, et favoriser des modes de production, de gestion et de consommation moins consommateurs de ressources)	Avant la création, l'extension ou la réhabilitation d'une zone d'activités économique, il convient de connaître l'état des lieux de la biodiversité du site: sa fonction dans l'écosystème et sa place dans les continuités écologiques. La zone doit limiter son impact sur la biodiversité identifiée et doit restaurer les continuités éventuellement rompues. Le fonctionnement de la zone doit permettre ensuite la préservation des ces fonctions et continuités écologiques.
COMPETITIVITE					
caractérisé par la présence d'activités qui s'implantent pour produire (zones industrielles, agricoles et technopôles)		L'émission de gaz à effet de serre est déterminée par la nature des biens produits (le bilan carbone: de leur fabrication jusqu'à leur possibilité de recyclage), leur chaîne de transports (de l'origine des matière première jusqu'à leur consommation finale			
l'importance d'infrastructures de transports et d'infrastructures numériques qui:	Les énergies renouvables peuvent surtout être développées sur des bâtiments, les infrastructures sont peu propices à leur développement	Selon le type d'activités implanté, les infrastructures doivent offrir des possibilités de transports collectifs, inciter à la réduction de l'usage des voitures individuelles, et permettre la desserte de la zone en modes doux. Les infrastructures numériques favoriseront des solutions de communication qui éviteront les déplacements, la mobilisation de l'infrastructure numérique est toutefois fortement consommatrice en énergie. L'implantation des zones destinées à produire devra favoriser le transports des biens produits en modes massifiés (voie ferrée, tranport fluvial). La réduction d'émission des GES doit être intégrée dès la phase travaux de réalisation de ces infrastructures. Les entreprises peuvent ensuite mettre en place / inciter la mise en place de solutions de transports mutualisées (l'actuel site de Cadarache possède son propre système de transports collectifs). Ces élements doivent être rendus compatibles avec les besoins en desserte rapide pour les activités économiques (réflexion sur le coût des derniers kilomètres dans le cas d'une réflexion intermodale)	Le recours massif aux outils de communication électroniques sont présentés comme une alternative aux déplacements, toutefois les fonctionnement de ces systèmes exigent beaucoup d'énergie électrique. La réalisation, l'extension ou la requalification de zones d'activités économiques se traduisent par des chantiers dont la conduite peut être guidée par le principe de la maîtrise énergétique		Les infrastructures sont la plupart du temps des linéaires amenés à rompre des continuités écologiques qu'il convient d'identifier au préalable afin de les restaurer et de recréer les conditions d'accueil de l'écosystème préexistant.

	Cohésion sociale et solidarité entre les territoires et les générations: « Relation, réseaux et normes qui facilitent les actions collectives mises en œuvre pour améliorer la qualité de vie et assurer que ces améliorations soient durables »				**Epanouissement de tous les êtres humains**		
	Principes communs aux deux finalités: équité, inclusion et interaction sociale, sécurité, adaptabilité						
ATTRACTIVITE	Une participation de la communauté et une société civile forte	Des règles, des lois et une information partagées en commun	Des droits égaux	Des interactions (culturelles et religieuses) fortes au sein et entre les communautés	La connaissance l'éducation et la formation (à tous les âges de la vie)	La santé (maternité, petite enfance, nutrition…)	Le droit au logement décent
caractérisés par la présence d'activités qui s'implantent pour vendre et pour servir. (zones commerciales et de loisirs / touristiques)	Recherche d'une interaction et d'une cohérence voire d'une mutualisation entre le tissu existant et la zone d'activités économique en matière de services et d'équipements, entre les besoins qu'a fait émerger la zone et les besoins de l'existant: pour ce type de zone il est possible de recherche l'urbanité de l'aménagement. On pourrait alors privilégier l'appellation de quartiers d'activités.	En dehors de codes sociaux et de comportement habituels vrais en toute situation (comme le code de la route par exemple), il n'existe pas de spécificités en la matière pour les zones commerciales ou de tourisme.	Recherche d'un égal accès de tous à l'emploi, aux biens et services: les créations d'équipements destinés à la petite enfance sur la zone d'activités ou à proximité permet de favoriser l'égal accès à l'emploi des hommes et des femmes.	Les zones d'activités économiques constituent des espaces de vie où se créent des liens intra- et inter entreprises: la mutualisation des équipements et des services entre les entreprises, et entre la zone et le lieu dans lequel celle-ci s'implante peut créer de nombreuses situations d'interactions sociales.	Sur les zones d'activités économiques, le souci de l'éducation et de la formation peut prendre deux formes: si la zone d'activités économiques implique l'arrivée de nouvelles populations, il sera nécessaire d'évaluer la capacité des équipements scolaires à absorber cette attractivité du territoire. Par ailleurs l'implantation d'entreprises suppose des savoir-faire de la main d'oeuvre: qui pré-existent (et ont constitué l'une des motivations de l'entreprises comme ce fut le cas du savoir-faire métallurgique dans les Ardennes, lorsque la matière première n'a plus été la principale motivation d'implantation - cf. installation de PSA-) ou à construire, comme l'illustre l'exemple d'Hermès, installé à Bogny-sur-Meuse (Ardennes) qui a proposé des formations spécifiques à ses ouvriers en maroquinerie. L'entreprise aurait retenu ce site notamment en raison de l'abondante main d'oeuvre féminine, plus à même de travailler la petite maroquinerie.	Les zones commerciales ou de loisirs ont une incidence réduite, en dehors de la forte émission de GES sur la santé humaine. La nature des déchets produits même s'ils sont nombreux présentent un caractère de menace potentiellement moins important sur l'environnement et la santé humaine que les zones d'activités productives.	Il est nécessaire de prendre en compte les besoins induits par les zone d'activités économiques en matière de logement. La programmation mixte induite par le concept de quartier d'activités permet d'intégrer des logements dans l'aménagement des espaces d'activités.
COMPETITIVITE							
caractérisé par la présence d'activités qui s'implantent pour produire (zones industrielles, agricoles et technopôles)	Recherche d'une interaction et d'une cohérence voire d'une mutualisation entre le tissu existant et la zone d'activités économique en matière de services et d'équipements, entre les besoins qu'a fait émerger la zone et les besoins de l'existant. La complémentarité avec le tissu existant et la mixité de la programmation sont plus difficiles à mettre en oeuvre sur des espaces économiques dédiés dont le type d'activités peut même parfois nécessiter un certain éloignement avec les zones bâties (en raison des nuisances produites / des risques induits). Le concept de quartier d'activités peut toutefois être mobilisé pour des zones comme les technopôles.	Transparence sur les impacts de l'activité productive notamment sur la santé des populations: la localisation des zones d'activités dédiées, éloignées des zones habitées peut s'avérer nécessaire.				En la matière, les atteintes à l'environnement et aux milieux récepteurs qui peuvent être occasionnées par les activités productives peuvent avoir une incidence sur la santé humaine.	La thématique du logement est une préoccupation forte des élus locaux sur les petites zones artisanales: le foncie économique étant plus abordable que le foncier d'habitation, les zones artisanales ont tendance à se transformer en zones d'habitation, sans qualité architecturale, où les élus locaux doivent ensuite gérer le voisinage des habitants avec les nuisances occasionnées par les activités implantées.
l'importance d'infrastructures de transports et d'infrastructures numériques qui:	Recherche d'une interaction et d'une cohérence voire d'une mutualisation entre le tissu existant et la zone d'activités économique en matière de services et d'équipements, entre les besoins qu'a fait émerger la zone et les besoins de l'existant.	A l'échelle de la desserte de la zone, ces infrastructures constituent l'espace public, ou a minima, l'espace commun aux entreprises: pour en préserver la qualité, il convient de respecter les usages définis dans les règles d'occupation du sol (PLU, CCCT...) et notamment en matières de publicité (enseignes, pré-enseignes et publicité) et de stationnement. Les outils de communication électronique sont les vecteurs d'une information rapide	Ces infrastructures sont l'une des conditions d'égal accès à l'emploi: celle-ci dépasse une stricte problématique d'infrastructure, pour se poser en terme de déplacements et de mobilité.	Les infrastructures de transports et de communication électronqiue constituent des vecteurs de lien social.	Les outils de communication électronique peuvent être des vecteurs d'éducation, mais sans que cela soit spécifiquement lié à la problématique des zones d'activités économiques.	La loi Grenelle a soulevé les enjeux de nanoparticules (notamment liées au transports) et des ondes électromagnétiques (qui se développent avec le développement d'outils de communication comme la téléphonie mobile et des outils comme le wifi / wimax)	Les infrastructures de transports permettent la desserte des logements dont la production est induite par la création / l'extension des zones d'activités

		Dynamique de développement suivant des modes de production, de gestion et de consommation responsables		
ATTRACTIVITE	Faiblement consommateur de ressources	Protégeant les milieux récepteurs (usage de pesticides et faiblement émetteur de GES)	Favorisant le développement et le bien-être des populations productrices	
caractérisés par la présence d'activités qui s'implantent pour vendre et pour servir. (zones commerciales et de loisirs / touristiques)		Dans cet item est notamment abordée la problématique de la production de déchets, tant en phase de réalisation de la ZAE que dans sa phase de fonctionnement.Les chantiers peuvent faire l'objet de démarches spécifiques comme "les chantiers verts". Les zones commerciales, lieu de consommation par excellences sont la source de déchets nombreux. La recherche de la qualité paysagère constitue également une préservation des espaces accueillant les activités.		EMPLOI: équilibre à trouver entre l'attractivité de la zone pour de nouvelles populations (par exemple profil d'emplois supérieurs métropolitains) tout en répondant aux besoins en matière d'emploi local. Ce type de zone est propice au développement de l'emploi local dans le modèle de L. Davezies. La recherche d'une localisation proche des espaces habités pour limiter l'émission de GES, limiter la consommation de la ressource foncière et recherche la mutualisation des services et équipements avec le tissus habité existant peut induire une concurrence entre les espaces commerciaux préexistant à la zone commerciale et celle-ci.
COMPETITIVITE				
caractérisé par la présence d'activités qui s'implantent pour produire (zones industrielles, agricoles et technopôles)	Le foncier: pour éviter de perturber les écosystèmes, pour préserver l'économie agricole et limiter l'imperméabilisation des sols, il convient de définir une localisation proche des espaces déjà urbanisés et de définir des modes de construire denses.	Les chantiers peuvent faire l'objet de démarches spécifiques comme "les chantiers verts". Les rejets des entreprises doivent être par ailleurs inexistants. Les zones industrielles sont par ailleurs productrices de déchets qui peuvent être spécifiques selon la nature de l'activité. L'exemple de la plaine industriel de l'Ain, qui possède sa propre station d'épuration le montre, car la spécificité des déchets rend parfois la mise en place des traitements complexes, et le mélange des rejets pose parfois des problèmes de gestion du réseau et de la station. Sur le site nucléaire de Marcoule, le stockage à même le sol de déchets radioactifs a provoqué la diffusion d'éléments radioactifs dans le nappe phréatique: on peut ainsi multiplier les exemples de rejets portant atteinte aux milieux récepteurs (les PCB dans le Rhône). Ces exemples soulignent toutefois la complexité du problème à traiter. Si on inclue dans ce type de zones les espaces agricoles, qui revendiquent le statut de zones économiques et appartiennent manifestement au secteur de l'activité productive, les intrants utilisés par l'agriculture constituent également des menaces pour les milieux récepteurs et pour la santé humaine. La recherche de la qualité paysagère constitue également une préservation des espaces accueillant les activités.	Il est nécessaire de protéger l'activité économique des aléas naturels majeurs (inondation / incendie…) pour assurer sa pérennité	EMPLOI: équilibre à trouver entre l'attractivité de la zone pour de nouvelles populations (par exemple profil d'emplois supérieurs métropolitains) tout en répondant aux besoins en matière d'emploi local.
l'importance d'infrastructures de transports et d'infrastructures numériques qui:	Des technologies en matière d'infrastructure de transports permettent notamment de limiter l'imperméabilisation des sols. Ces techniques doivent toutefois être compatibles avec la protection des milieux récepteurs.	Les milieux récepteurs sont surtout menacés par les infrastructures de transports (hydrocarbures et impact paysager). Lorsque les infrastructures numériques peuvent se substituer à des déplacements physiques, l'impact sur le milieu récepteur est réduit. Les voies ferrées (créosotes) peuvent également porter atteinte aux milieux récepteurs.	Les infrastructures de transports et de communication électronique doivent être conçues pour répondre aux besoins de salariés et dans le respect des riverains (nuisances sonores, ondes électromagnétiques)	

1.3 Annexe 3 : Fiches-acteurs

FICHE ACTEUR : DEPARTEMENT

Croisement : infrastructures de transports, infrastructures numériques / Limiter l'émission de GES

Politiques publiques mobilisées :
- Transports
- Routes et infrastructure numérique
- Aménagement urbain
- Développement économique (animation auprès des entreprises)
- Environnement (énergie déchets)

Croisement : infrastructures de transports, infrastructures numériques / Lutter contre a déforestation – préserver la biodiversité

Politiques publiques mobilisées / impactées :
- Routes et infra
- Environnement (espace naturel)

Croisement : implantation d'activités pour servir et pour vendre / une participation de la communauté à une société civile forte

Politiques publiques mobilisées / impactées : aménagement urbain (équipements et services)

Croisement : implantation d'activités pour produire / des règles, des lois et une information partagée en commun

Politiques publiques mobilisées / impactées :
- communication
- prévention des risques
- promotion de la santé
- environnement

Croisement : implantation d'activités pour vendre et pour servir / implantation d'activités pour produire / des droits égaux

Politiques publiques mobilisées :
- enfance – famille
- emploi

Croisement : Implantation d'activités pour vendre et pour servir / implantation d'activités pour produire / la santé (maternité, petite enfance, nutrition…)

: Politiques publiques mobilisées / impactées :
- environnement (production de déchets, émission de polluants)
- promotion de la santé
- prévention des risques

Croisement : Implantation d'activités pour vendre et pour servir / le droit au logement décent

Politiques publiques mobilisées / impactées :

- Habitat / logement
- Aménagement urbain

Croisement : Infrastructures de transports et infrastructures numériques / des droits égaux

Politiques publiques mobilisées / impactées :
- Transports (maîtres d'ouvrage PDU)
- Insertion
- Emploi

Croisement : Infrastructures de transports et infrastructures numériques / une participation de la communauté à une société civile forte / des interactions culturelles

Politiques publiques mobilisées / impactées :
- Aménagement urbain
- Aménagement numérique (e-cg Vaucluse + maître d'ouvrage RIP)

Croisement : infrastructures de transports et infrastructures numériques / des règles des lois et une information partagées en commun

Politiques publiques mobilisées / impactées :
- Aménagement urbain (règles d'utilisation du sol de la ZAE, notamment sur les espaces partagés)
- Aménagement numérique (vecteur de lien social)

Croisement : infrastructures de transports et infrastructures numériques / faiblement consommateur de ressources

Politiques publiques mobilisées / impactées :
- environnement (espaces naturels)
- routes et infrastructures

Croisement : Implantation d'activités pour vendre et pour servir / protégeant les milieux récepteurs

Politiques publiques mobilisées / impactées :
- environnement (déchets)
- aménagement urbain + paysage

Croisement : Implantations d'activités pour produire /infrastructures de transports et numériques / protégeant les milieux récepteurs

Politiques publiques mobilisées / impactées :
- environnement (assainissement, déchets, espaces naturels)
- Aménagement urbain (loi sur l'eau)
- routes et infrastructures
- agriculture
- promotion de la santé

Croisement : Infrastructures de transports, infrastructures numériques / Bien-être des populations productrices (riveraines / locales)

Politiques publiques mobilisées / impactées :
- Aménagement urbain
- Promotion de la santé
- Prévention des risques
- Routes et infrastructures

AGENCE DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE
Croisement : Implantation d'activités pour vendre et pour servir / bien- être des populations productrices
Politiques publiques mobilisées / impactées :
- emploi
- développement économique

Thème :
- Quelle prise en compte de la biodiversité ?
- Quelle prise en compte des besoins des entreprises, et au regard de l'emploi ?
- Comment gérer le risque technologique et industriel et l'intégration à l'environnement et au tissu existant (notamment en matière de services et d'équipements) ?
- Comment évaluer le risque pour la santé et pour l'environnement, les nuisances (sonores / visuelles/ olfactives) et les pollutions, comment informer sur ceux-ci et prévenir les impacts négatifs ?
- Existe-t-il une action spécifique à destination des déchets d'entreprises ?
- Comme créer les conditions d'un égal accès à l'emploi pour les hommes et les femmes en créant les équipements adaptés en matière de petite enfance ?
- Comment soutenir la création de logements adaptés aux besoins induits par la création de nouvelles activités économiques (compétence départementale du PDH et aides à la pierre lorsqu'elles ne sont pas prises en charge par les EPCI)?
- Comment assurer l'appropriation des règles d'usage et de fonctionnement de la ZAE par tous les acteurs qui l'occupent ?
- Comment assurer l'accès à l'emploi sur la ZAE notamment en agissant sur les freins à la mobilité ?
- Comment le Département, gestionnaire d'un domaine routier important, contribue à préserver la biodiversité et à protéger les milieux récepteurs en aménageant ses routes ?
- Le Département peut-il influer sur les déchets des entreprises sur ZAE dans le cadre de son rôle de coordination / planification de la récupération des déchets (compétence impactée par le Grenelle I : planification des déchets du BTP à l'échelle départementale) et lorsqu'il est MO d'une ZAE?
- Doit-on rechercher sur le territoire de nouveaux profils d'emplois ou doit-on répondre au profil de la demande locale ?
- Comment conditionner l'implantation d'une nouvelle entreprise à la création d'emplois ?
- Pour l'agence de développement économique : une stratégie de développement économique / d'aménagement du territoire est-elle présentée aux entreprises ? Est-elle connue des entreprises ? Conditionne-t-elle l'implantation d'une entreprise ?

CONTACTS : CG= gestionnaires d'un domaine routier qui peut desservir des ZAE
Rhône : CG69
Vaucluse : CG84 (maîtres d'ouvrage (MO) de RIP)
Ardennes : CG08 – CG51 (gestionnaire d'infrastructures comme l'aéroport de Vatry)

FICHE ACTEUR : EPCI –COMMUNES

Croisement : implantation d'activités pour servir et pour vendre / implantation d'activités pour produire / développer le recours aux énergies renouvelables :
PP mobilisées :
- aménagement urbain
- environnement

Croisement : Infrastructures de transports et infrastructures numériques / Maîtrise de la consommation énergétique

Croisement : Infrastructures de transports et infrastructures numériques / Limiter l'émission de GES

Politiques publiques mobilisées / impactées :
- aménagement urbain
- routes et infrastructures
- transports
- environnement (énergie déchets)
- développement économique

Croisement : implantation d'activités pour servir et pour vendre / une participation de la communauté à une société civile forte

Politiques publiques mobilisées / impactées : aménagement urbain (équipements et services)

Croisement : implantation d'activités pour produire / des règles, des lois et une information partagée en commun

Politiques publiques mobilisées / impactées :
- communication
- prévention des risques
- promotion de la santé
- environnement

Croisement : implantation d'activités pour vendre et pour servir / implantation d'activités pour produire / des droits égaux

Politiques publiques mobilisées :
- enfance – famille
- emploi

Croisement : Implantation d'activités pour vendre et pour servir / implantation d'activités pour produire / la santé (maternité, petite enfance, nutrition…)

: Politiques publiques mobilisées / impactées :
- environnement (production de déchets, émission de polluants)
- promotion de la santé
- prévention des risques

Croisement : Implantation d'activités pour vendre et pour servir / le droit au logement décent

Politiques publiques mobilisées / impactées :
- Habitat / logement
- Aménagement urbain

Croisement : Implantation d'activités pour produire / le droit au logement décent

Politiques publiques mobilisées / impactées :
- Aménagement urbain
- Habitat / logement
- Développement économique

Croisement : Infrastructures de transports et infrastructures numériques / une participation de la communauté à une société civile forte / des interactions culturelles

Politiques publiques mobilisées / impactées :
- Aménagement urbain
- Aménagement numérique (maître d'ouvrage RIP + maître d'ouvrage PDU)

Croisement : Infrastructures de transports et infrastructures numériques / des droits égaux

Politiques publiques mobilisées / impactées :
- Transports (maîtres d'ouvrage PDU)
- Insertion
- Emploi

Croisement : infrastructures de transports et infrastructures numériques / des règles des lois et une information partagées en commun

Politiques publiques mobilisées / impactées :
- Aménagement urbain (règles d'utilisation du sol de la ZAE, notamment sur les espaces partagés)
- Aménagement numérique (vecteur de lien social)

Croisement : Implantation d'activités pour vendre et pour servir / protégeant les milieux récepteurs

Politiques publiques mobilisées / impactées :
- environnement (déchets)
- aménagement urbain + paysage

Croisement : Implantations d'activités pour produire / infrastructures de transports et numériques / protégeant les milieux récepteurs

Politiques publiques mobilisées / impactées :
- environnement (assainissement, déchets, espaces naturels)
- Aménagement urbain (loi sur l'eau)
- routes et infrastructures
- agriculture
- promotion de la santé

Croisement : infrastructures de transports / infrastructures numériques / favorisant le développement et le bien-être des populations productrices
Politiques publiques mobilisées / impactées :

- Aménagement urbain
- Promotion de la santé
- Prévention des risques
- Routes et infrastructures

Thèmes :

- quelle commande publique pour la conception et la réalisation de ZAE ? (quel type de compétences)
- Comment gérer le risque technologique et industriel et l'intégration à l'environnement et au tissu existant (notamment en matière de services et d'équipements) ?
- Comment évaluer le risque pour la santé et pour l'environnement, les nuisances (sonores / visuelles/ olfactives) et les pollutions, comment informer sur ceux-ci et prévenir les impacts négatifs ?
- Existe-t-il une action spécifique à destination des déchets d'entreprises ?
- Comme créer les conditions d'un égal accès à l'emploi pour les hommes et les femmes en créant les équipements adaptés en matière de petite enfance ?
- Comment soutenir la création de logements adaptés aux besoins induits par la création de nouvelles activités économiques (compétence des aides à la pierre et PLH)?
- Comment optimiser les infrastructures de transports et infrastructures numériques pour répondre à des besoins qui dépassent les besoins induits strictement par la zone (par exemple desserte très haut débit des entreprises + accès aux usagers de services publics via internet)?
- Comment assurer l'appropriation des règles d'usage et de fonctionnement de la ZAE par tous les acteurs qui l'occupent ?
- Comment insérer une activité économique et les dessertes de transports induites sans nuire aux populations locales riveraines (nuisances olfactives, bruit, gêne visuelle…)
- Avez-vous ressenti la nécessité de formaliser une réflexion en matière de développement économique ?
    - Réflexion par filière
    - Sur la base des besoins en termes d'emplois
    - Sur la base des potentialités du territoire
    - Sur la base d'une stratégie foncière
- Quelle articulation entre votre stratégie et le SCoT (lorsqu'il existe) ?
- Avez-vous identifié un enjeu en termes de requalification de ZAE sur votre territoire ? Comment ?
    - Demande des entreprises
    - Diagnostic territorial conduit en vue d'élaborer une stratégie de territoire ?

CONTACTS :
Rhône
Vaucluse : Communauté d'agglomération du Pays d'Aix
Ardennes : commune de Vivier au Court / Bazeilles

FICHE ACTEUR : REGION

Croisement : Implantation des activités pour vendre et pour servir / implantation d'activités pour produire / la connaissance, l'éducation, la formation.

Politiques publiques impactées :
- Formation
- Aménagement urbain (équipement scolaires)

Croisement : Infrastructures de transports et infrastructures numériques / une participation de la communauté à une société civile forte

Politiques publiques mobilisées / impactées :
- Aménagement urbain
- Aménagement numérique (maître d'ouvrage RIP + maître d'ouvrage PDU)

Croisement : implantation d'activités pour vendre et pour servir / implantation d'activités pour produire / bien être des populations productrices

Politiques publique mobilisées / impactées :
- emploi
- développement économique

EPFR

Croisement : Implantation d'activités pour vendre et pour servir / implantations d'activités pour produire / faiblement consommateur de ressources

Politiques publiques impactées :
- Aménagement du territoire (schéma d'orientation commercial)
- Agriculture
- Environnement (eaux et rivières)

AGENCE DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE

Croisement : Implantation d'activités pour vendre et pour servir / bien-être des populations productrices

Politiques publiques mobilisées / impactées :
- emploi
- développement économique

Thèmes à aborder en entretien :
- Aide territorialisée ?
- L'articulation entre les filières économiques et l'enseignement supérieur (la logique de pôles d'excellence PRIDES en PACA)
- Quel soutien aux démarches numériques, et optimisation des équipements pour l'accès du public aux services via des moyens électroniques (démarche ERIC en PACA et soutien aux RIP)?

- Comment l'EPFR agit pour favoriser une implantation économiquement pertinente et limitant la consommation foncière ?
- Quelle efficacité de l'aide aux entreprises sous condition de création d'emplois ?
- Doit-on rechercher sur le territoire de nouveaux profils d'emplois ou doit-on répondre au profil de la demande locale ?
- Comment conditionner l'implantation d'une nouvelle entreprise à la création d'emplois ?
- Pour l'agence de développement économique : une stratégie de développement économique / d'aménagement du territoire est-elle présentée aux entreprises ? Est-elle connue des entreprises ? Conditionne-t-elle l'implantation d'une entreprise ?

CONTACTS :
Rhône-Alpes : Conseil régional Renaud BONAMY, CESER Michel RAFFIN
PACA : Thierry FELLMANN, Sandrine COSSERAT
Champagne-Ardenne : Florence LEVY, Jérôme DUCUING, Agence régionale de développement économique CADEV –Philippe BRUNET

FICHE ACTEUR : SCoT

Croisement : Implantation d'activités pour vendre et pour servir / implantations d'activités pour produire / faiblement consommateur de ressources

Politiques publiques impactées :

- Aménagement du territoire (schéma d'orientation commercial)
- Agriculture
- Environnement (eaux et rivières)

Thèmes à aborder en entretien :

- Comment limiter la consommation foncière dans le cadre de l'implantation des activités économiques ?
- Comment l'activité économique est-elle intégrée à une réflexion de SCoT ?
    - Typologie des activités économiques (commerce, industrie, artisanat) Comment sont pris en compte les activités touristiques et agricoles ?
    - L'activité économique fait-elle l'objet d'une réflexion foncière spécifique ?
    - Est-ce que le SCoT s'appuie sur une approche par filière
    - Est-ce que la question des transports prend en compte les enjeux économiques (déplacements des salariés/ accessibilité de l'emploi/ transports des bien et marchandises produits…)
    - La programmation en termes d'habitat est-elle envisagée en prenant en compte les perspectives de développement économique d'un territoire

CONTACTS :
Rhône : Michèle CIAVATTI - SEPAL
Vaucluse : Ingrid HAUTEFEUILLE - AURAV
Ardennes : Nicole VALENTIN – SDIAC, Gilbert PILARD

FICHE ACTEUR : ORGANISMES CONSULAIRES

CCI

Croisement : infrastructures de transports, infrastructures numériques / Limiter l'émission de GES

Croisement : Infrastructures de transports et infrastructures numériques / Maîtrise de la consommation énergétique

Politiques publiques mobilisées / impactées :
- aménagement urbain
- routes et infrastructures
- transports
- environnement (énergie déchets)
- développement économique

Croisement : Implantation d'activités pour vendre et pour servir / implantations d'activités pour produire / faiblement consommateur de ressources

Politiques publiques impactées :
- Aménagement du territoire (schéma d'orientation commercial)
- Agriculture
- Environnement (eaux et rivières)

Thèmes à aborder en entretien :
- comment la CCI, en servant le développement économique du territoire contribue à limiter l'émission des GES ?
    - en tant que gestionnaire d'équipements en transports massifiés (interfaces portuaires)
    - en tant que maître d'ouvrage de PDIE territoriaux en Vaucluse.
- comment favoriser une consommation raisonnée du foncier, en s'appuyant notamment sur le schéma de développement commercial ?

CONTACTS :
Rhône : Directeur du développement territorial Nicolas MILLET
Vaucluse : CCI gestionnaire du Pontet et de l'aéroport du Vaucluse, CCI comme maître d'ouvrage des PDIE territoriaux
Ardennes : CCI gestionnaire du Port de Givet

CRCI

Croisement : Implantation des activités pour vendre et pour servir / implantation d'activités pour produire / la connaissance, l'éducation, la formation.

Politiques publiques impactées :
- Formation (porteuse d'actions collectives de formation pour les entreprises implantées sur le territoire qui conditionne les aides à la modernisation industrielle – AMI- octroyées par les CCI départementales et co financées par la Région / le Département)
- Aménagement urbain (équipement scolaires)

Chambre d'agriculture

Croisement : implantation d'activités pour servir et pour vendre / implantation d'activités pour produire / protégeant les milieux récepteurs (gestion des intrants dans l'espace agricole)

Politiques publiques mobilisées / impactées :
- environnement (rejets + récupération des eaux pluviales)

Thèmes à aborder en entretien :

- Une stratégie de développement économique / d'aménagement du territoire est-elle présentée aux entreprises ? Est-elle connue des entreprises ? Conditionne-t-elle l'implantation d'une entreprise ?

CONTACTS :
Rhône :
Vaucluse : Anne MEYER-VALE
Ardennes :

FICHE ACTEUR : ENTREPRISES

Croisement : implantation d'activités pour servir et pour vendre / implantation d'activités pour produire / Développer le recours aux énergies renouvelables

Politiques publiques impactées :
- aménagement urbain
- environnement

Croisement : implantation d'activités pour servir et pour vendre / implantation d'activités pour produire /Limiter l'émission de GES

Politiques publiques impactées :
- environnement
    - énergie
    - déchets
- Transports
- Développement économique

Croisement : implantation d'activités pour servir et pour vendre / implantation d'activités pour produire/ des interactions (culturelles et religieuses) fortes au sein et entre les communautés

Politiques publiques mobilisées / impactées :
- Aménagement urbain (création d'aménités sur / à proximité de la zone)
- Développement économique (incitation au covoiturage, animation de la vie de la ZAE, soutien par les comités d'entreprise)

Croisement : implantation d'activités pour produire / protégeant les milieux récepteurs

Politiques publiques mobilisées / impactées :
- Environnement (assainissement, déchets)
- Routes et infrastructures
- Agriculture
- Promotion de la santé
- Environnement (espaces naturels)

Croisement : Implantation d'activités pour vendre et pour servir / bien être des populations productrices

Politiques publiques mobilisées / impactées :
- emploi
- développement économique

Thèmes à aborder en entretien :
- Performance thermique des bâtiments
- Solutions mutualisées de transports des salariés
- Solutions de transports massifiés moins productrices de CO2 (fleuve, fer) et rentabilité de l'entreprise
- Développement durable et image de l'entreprise
- Comités d'entreprises, actions de solidarité…

- Traitements des rejets et déchets qui ne nuisent pas au milieu récepteur, traitement des eaux pluviales (qui semble être une composante peu prise en compte par les entreprises)
- Prennent-elles en compte les besoins d'un territoire en termes d'emplois (la qualification de la main d'œuvre est-elle une condition d'implantation ?)
- Une stratégie de développement économique / d'aménagement du territoire est-elle présentée aux entreprises ? Est-elle connue des entreprises ? Conditionne-t-elle l'implantation d'une entreprise ?
- Comment est perçue la conditionnalité de création d'emplois ?

CONTACTS :
Rhône : TECHLID (Ecully)
Vaucluse : Groupe Casino (étude Hyères cabinet Luyton)
Ardennes : UNILIN (Bazeilles)

1.4 Annexe 4 : Liste des entretiens

Ardennes

ABELE J, Directeur adjoint et directeur des subdivisions et itinéraires à la direction régionale nord-est de VNF, 8 octobre 2010

BRUNET P, Directeur général adjoint de de Champagne Ardenne Développement (CADEV), agence régionale, 7 juin 2010

CHOIN R, Vice-Président délégué à l'action économique pour la communauté de communes Ardennes Rives de Meuse et Dimitri OUDIN collaborateur de cabinet du Président, le 6 octobre 2010, à Givet

DUCUING J, Directeur du développement économique de la Région Champagne-Ardenne, 17 juin 2010

GENARD F, chargé de mission à la Direction Départementale des Territoires, 8 octobre 2010

GUEGAN G, chargé de mission Ardennes Expansion, DEFRASNE J-M, Directeur Ardennes Expansion (service de la CCI des Ardennes), 9 juin 2010

INTINS F, Directrice des Affaires Interministérielles au sein de la Préfecture des Ardennes, Véronique JACOUTON et Alain DELATOUR chargés de mission au sein de la Direction, 10 juin 2010

LEHEUTRE J, Directrice du développement économique de la Communauté d'agglomération Cœur d'Ardenne, 10 juin 2010

MAHIEU H, Délégué aux relations territoriales des Ardennes et conseiller général du canton de Flize, 10 juin 2010

PILARD G, Président du SDIAC et Nicole VALENTIN, directrice du SDIAC, 10 juin 2010

ROBERT T, Directeur de l'action économique DU CONSEIL GENERAL DES ARDENNES, CHATELAIN N, chargée de mission Zones d'Activités Économique, 4 juin 2010

SCHMIDT B, Chargé du protocole auprès du Président du Conseil général des Ardenne, 10 janvier 2008

Rhône

BONAMY R, chargé de développement immobilier à la DERTT du Conseil régional Rhône-Alpes, 26 juillet 2010

BOUCHERON E, Chargée de mission Schéma d'Accueil des Entreprises au Grand Lyon, à Lyon, le 6 mai 2011

BREGNAC F, Directeur Général Adjoint de l'agence d'urbanisme et de développement de l'agglomération lyonnaise, entretien conduit par HYVERNAT V, LATTUCA M, et SENTA-LOYS A, étudiants en Master 2 à l'IUL, année 2004-2005

CIAVATTI M, Chargée de mission élaboration du SCoT de l'agglomération lyonnaise au SEPAL - Syndicat mixte d'études et de programmation de l'agglomération lyonnaise-, à Lyon le 4 mars 2010

DECATOIRE C, chargée de mission économie et stratégie, sites industriels et portuaires de la Compagnie Nationale du Rhône, 26 avril 2010

ESTINGOY A, Chef d'arrondissement développement de la voie d'eau, direction interrégionale Rhône-Saône, 26 avril 2010

MILLET N, Directeur des Stratégies Territoriales et de l'Aménagement du Territoire à la CCI de Lyon, 4 mars 2010

MILLOT B, Directeur de l'Aménagement du Territoire au Conseil général du Rhône et HELBERT N, Chargé de mission Economie et Territoire au sein de la DAT, Conseil général du Rhône, septembre 2010

RAFFIN M, chargé de mission du Conseil Économique, Social et Environnemental Régional de la Région Rhône-Alpes, 10 septembre 2010

ROLLAND S, Chargé de mission InterSCoT et aire métropolitaine à l'Agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise et CELLIER E, Chargé de mission coopérations métropolitaines à l'Agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise, Lyon, le 22 avril 2010

SEMENOU J-E, Directeur de l'association TECHLID, 28 mars 2011

TREGOUËT R, Conseiller général du Rhône du canton de Saint-Laurent de Chamousset, 26 juillet 2010

Vaucluse

BARROIS M, consultant en archives et histoire d'entreprises et en valorisation du patrimoine, PDG de la SCIC Okhrâ, président du CBE du Pays d'Apt, membre du Conseil Economique et Social Régional (CESR) et représentant de l'Union Régionale des Société Coopératives (URSCOOP) au sein de la Commission Régionale d'Economie Sociale et Solidaire (CRESS) 22 octobre 2010

DEUFF M, « Saturation de l'axe routier Marseille-Arles », in *TPBM*, n°738, 12 novembre 2008

COSSERAT Sandrine, Chargée de mission foncier économique, Conseil régional PACA, 30 juin 2011**4 08 4 001 055 556**

FERMANIAN Cathy, Directrice du développement de l'agence de développement économique Vaucluse Développement, et BIGOURDAN Laure, chargée d'études observatoire foncier, 4 juillet 2011

GRENIER B, Directeur de la SEM CITADIS, 7 janvier 2011

HAUTEFEUILLE Ingrid, Responsable du pôle planification territoriale à l'Agence d'urbanisme Rhône Avignon Vaucluse, 17 mars 2011

LAPACHERIE D, Directeur adjoint délégué 83 – 84 de l'EPF PACA, 25 janvier 2011

PELLIER-POUL A, Chef du service « entreprises et territoires » au sein de la Direction de l'économie du Conseil général de Vaucluse, 23 mai 2011

SKIERSKI M, chargé de mission Zones d'Activités Economiques au Grand Avignon, 7 janvier 2011

Entretiens hors territoire d'étude

DUFOUR Jean-Bruno CM-CIC Project finance, 24 juin 2011

1.5 Annexe 5 : Trame d’entretien

Peut-on conduire une action publique territoriale intégrée en matière d'attractivité, de compétitivité et durabilité du territoire? L'exemple des zones d'activités économiques

<u>Nom des personnes rencontrées</u> :

<u>Date de l'entrevue</u> :

<u>Structure à laquelle appartiennent les personnes rencontrées</u> :

<u>Fonction des personnes rencontrées</u> :

2 Perception et représentations du territoire et du rôle de la structure dans ce territoire

2. Quels sont les principaux atouts et les principales faiblesses de votre territoire selon vous ?

ATOUTS	FAIBLESSES
OPPORTUNITES	**MENACES**

3. Pouvez-vous me décrire le champ d'intervention de votre structure ? Votre action s'inscrit-elle dans un stratégie ? Si oui, laquelle ?

4. Sur quels types d'outils vous appuyez-vous votre connaissance du territoire (diagnostics territoriaux, observatoires, types de données, les sources, échanges avec les acteurs du territoires – lesquels-…)?

5. Êtes-vous familier des enjeux d'attractivité, de compétitivité et de durabilité dans vos missions quotidiennes ? Si oui, l'un de ces enjeux est-il dominant ? Comment êtes vous amené à les traiter ?

La place des zones d'activités économiques dans ce panorama

6. Quelle est la place des zones d'activités économiques dans la conduite de votre action? (en terme de priorité pour les élus, en terme de moyens pour les directeurs)

7. Quel est le rôle de votre collectivité en matière de zones d'activités économiques ?

8. Quelle est votre définition de la zone d'activités économique ? Qu'est-ce qui fait pour vous une bonne zone d'activités économiques ?

9. Quelle convergence entre les politiques publiques relatives aux ZAE et celles relatives aux politiques de logements, de services et d'équipements ?

10. Quelle convergence avec les politiques publiques relatives à l'emploi et à la formation ?

Eléments de gouvernance

11. Avez-vous des partenaires habituels dans ce domaine, et si oui, qui sont-ils ?

12. Quelle est la nature de votre travail avec l'ensemble de ces partenaires ? Quels sont les points forts de ce travail et les éventuelles difficultés rencontrées ?

13. Comment travaillez-vous avec les entreprises ?