Sujet élaboré par une cellule pédagogique nationale

CENTRES DEPARTEMENTAUX DE GESTION DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE DE LA REGION CORSE

18, Cours Napoléon-20000 AJACCIO

ATTACHE TERRITORIAL
CONCOURS EXTERNE

JEUDI 29 JUIN 2017

EPREUVE DE NOTE

Spécialité : administration générale

EPREUVE D'ADMISSIBILITE :
Rédaction d'une note ayant pour objet de vérifier l'aptitude à l'analyse d'un dossier soulevant un problème d'organisation ou de gestion rencontré par une collectivité territoriale

Durée : 4 heures
Coefficient 4

A LIRE ATTENTIVEMENT AVANT DE TRAITER LE SUJET :

Vous ne devez faire apparaître aucun signe distinctif dans votre copie, ni votre nom ou un nom fictif, ni initiales, ni votre numéro de convocation, ni le nom de votre collectivité employeur, de la commune où vous résidez ou du lieu de la salle d'examen où vous composez, ni nom de collectivité fictif non indiqué dans le sujet, ni signature ou paraphe.

Sauf consignes particulières figurant dans le sujet, vous devez impérativement utiliser une seule et même couleur non effaçable pour écrire/ou souligner. Seule l'encre noire ou l'encre bleue est autorisée. L'utilisation de plus d'une couleur, d'une couleur non autorisée, d'un surligneur pourra être considérée comme un signe distinctif.

Le non-respect des règles ci-dessus peut entraîner l'annulation de la copie par le jury.

Les feuilles de brouillon ne seront en aucun cas prises en compte.

Ce sujet comprend 40 pages
Il appartient au candidat de vérifier que le document le nombre de pages indiqué.
S'il est incomplet, en avertir un surveillant

Attaché territorial, vous êtes directeur général des services (DGS) de la commune d'Alpha (9 000 habitants) située dans l'aire d'influence d'une ville-centre de près de 150 000 habitants.

Bien que la commune dispose de plusieurs atouts (un cadre de vie de qualité, des paysages et des éléments de patrimoine, mais aussi des commerces et services rayonnant bien au-delà des limites communales), elle pâtit de la concurrence de la ville-centre, qui attire les jeunes pour son offre bien plus diversifiée de formation et d'emplois, ainsi que pour le mode de vie urbain. Parallèlement, la population de la commune vieillit et il devient difficile de répondre à tous ses besoins.

Dans ce contexte, le maire vous demande de rédiger à son attention, exclusivement à l'aide des élements du dossier, une note sur l'attractivité territoriale.

Liste des documents :

Document 1 : L'attractivité des territoires : un concept multidimensionnel – *Jacques Poirot, Hubert Gérardin – Mondes en développement* n° 149 – 2010 – 3 pages

Document 2 : L'attractivité économique des territoires – Attirer des emplois, mais pas seulement – *Catherine Sourd – INSEE Première* n° 1416 – Octobre 2012 – 4 pages

Document 3 : Questions-Clés - Comprendre la compétitivité territoriale : différences avec l'attractivité territoriale et le rôle des réseaux d'acteurs (extrait) – *Pierre Menage – CNFPT WikiTerritorial*– 18 mars 2014 – 5 pages

Document 4 : Instruction du gouvernement relative aux incidences de la suppression de la clause de compétence générale des départements et des régions sur l'exercice de leurs compétences par les collectivités territoriales (extrait) – 22 décembre 2015 – 3 pages

Document 5 : Installation des jeunes médecins généralistes dans les territoires – *Karine Hurel, Maud Jerber, Sylviane Le Guyader – Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET)* – Septembre 2015 – 4 pages

Document 6 : Économie résidentielle versus économie productive – *Gabrielle Denis* – www.developpement-economique.fr – 9 juin 2008 – 1 page

Document 7 : État des lieux de l'économie résidentielle en Rhône-Alpes (extrait) – *Conseil régional Rhône-Alpes* – Mai 2012 – 2 pages

Document 8 : Les petites villes françaises en quête d'identité. Ambiguïté du positionnement ou image tactiquement combinée ? (extrait) – *Hélène Mainet – Mots. Les langages du politique* n° 97 – Novembre 2011 – 7 pages

Document 9 : Attirer les "talents" hors de Paris : le grand défi du branding territorial – *Margaux Leridon – Slate.fr* – 4 pages

Document 10 : A propos d'attractivité durable… – *Anne Musson – Terraeco.net* – 24 janvier 2011 - 2 pages

Document 11 : Élaborer une offre locale de services au public : quel rôle pour les collectivités ? (extrait) – *Etd – le centre de ressources du développement territorial* – Octobre 2012 - 3 pages

Documents reproduits avec l'autorisation du CFC

Certains documents peuvent comporter des renvois à des notes ou à des documents non fournis car non indispensables à la compréhension du sujet.

DOI : 10.3917/med.149.27

Mondes en Développement Vol.38-2010/1-n°149

L'attractivité des territoires : un concept multidimensionnel (extrait)

Hubert GÉRARDIN et Jacques POIROT[1]

L'attractivité d'un territoire est généralement assimilée à la capacité de ce territoire à attirer et à retenir les facteurs mobiles de production et/ou la population. Nous définirons cette attractivité, comme la capacité d'un territoire à être choisi par un acteur comme zone de localisation (temporaire ou durable) pour tout ou partie de ses activités ; cette attractivité est une attractivité perçue qui n'implique que des personnes physiques, des individus, des ménages ou des équipes, par exemple des équipes dirigeantes d'une entreprise ou d'une administration publique.

Nous analyserons, dans une première partie, les caractéristiques de l'attractivité d'un territoire. Quels sont les différents types d'acteurs susceptibles d'être attirés par un territoire donné ? Quels sont les facteurs d'attractivité d'un territoire, auxquels sont sensibles les acteurs ? Nous soulignerons, à cet égard, l'aspect multidimensionnel des facteurs d'attractivité (cadre de vie, disponibilité de certains services, ...). La gouvernance de l'attractivité fait l'objet de la seconde partie ; elle a, également, un caractère multidimensionnel. Pour rendre leurs territoires attractifs, les autorités locales peuvent en faire, en effet, des territoires respectant les principes du développement durable et/ou créer des clusters ou pôles de compétitivité.

1. CARACTÉRISTIQUES DE L'ATTRACTIVITÉ D'UN TERRITOIRE

Les acteurs, soumis à l'attraction des territoires, ainsi que les facteurs auxquels ils sont sensibles seront successivement examinés.

1.1 Les acteurs soumis à l'attraction des territoires

Deux types d'acteurs sont susceptibles d'être attirés par un territoire : les personnes physiques résidentes et les responsables ou équipes dirigeantes des organisations (entreprises, administrations, institutions du type association ou organisation non gouvernementale, etc.) qui investissent dans le territoire et y créent des emplois.

1.1.1 Attraction sur les ménages et les individus

L'attraction d'un territoire sur les personnes physiques se traduit par une localisation résidentielle ou temporaire.

1.1.1.1 La localisation résidentielle

La localisation d'un ménage correspond à une installation temporaire ou définitive ; dans ce dernier cas, le ménage, ou les individus, y installent leur résidence principale.

a) Installation temporaire

L'installation temporaire, exceptionnelle ou régulière, concerne généralement des franges "typées" de la population : touristes, étudiants, personnes en stages ou toute personne séjournant plusieurs jours sur un territoire et qui y dispose d'un logement. Pour distinguer une installation temporaire d'une installation durable (considérée quelquefois comme définitive), on retient, comme en comptabilité nationale, un critère de durée, habituellement un an.

L'activité économique de certaines villes dépend étroitement de ce type de population ; c'est le cas des villes universitaires qui accueillent une importante population étudiante. L'installation temporaire peut avoir un caractère exceptionnel ou régulier ; les séjours, dans un territoire, auront souvent un caractère exceptionnel pour les touristes. Pour les stations balnéaires ou de sports d'hiver, au contraire, ces installations temporaires ont un caractère saisonnier très marqué.

b) Installation durable

L'installation aura un caractère durable si le ménage demeure pendant plus d'un an dans son logement ; le territoire a un caractère uniquement résidentiel, si le ménage n'y possède que son lieu de résidence, le lieu de travail étant situé sur un autre territoire, par exemple une autre commune.

1.1.1.2 La localisation temporaire

Une personne se trouve en situation de localisation temporaire lorsqu'elle ne dispose pas de logement dans le territoire considéré. Les motifs de ce séjour temporaire sont variés : acheter des biens ou des services, se promener en bénéficiant des aménités du site, travailler ...

Une localisation a un caractère régulier ou exceptionnel. Les séjours auront le plus souvent un caractère régulier lorsqu'il y a une grande proximité géographique entre le territoire d'accueil temporaire et le territoire où est situé le logement. Les localisations pour le travail ont un degré élevé de régularité. En revanche, les visites touristiques, comme pour les installations temporaires, ont un caractère irrégulier, voire exceptionnel.

[1] BETA-REGLES-CNRS, Université Nancy 2. hubert.gerardin@univ-nancy2.fr. jacques.poirot@univ-nancy2.fr

Cette analyse des installations temporaires ou durables, nous amène à évoquer une nouvelle forme d'économie : l'économie résidentielle ou présentielle. Une économie résidentielle représente, généralement, une économie qui dépend de la présence, sur ce territoire, de personnes disposant de revenus qui ont été générés en dehors de ce territoire. Il s'agit principalement des résidents, qui travaillent sur un autre territoire, des personnes retraitées et des touristes. Il faut y adjoindre l'ensemble des personnes qui bénéficient de transferts sociaux. Ces personnes, présentes sur le territoire, mais qui n'y travaillent pas, contribuent, par leur consommation, au développement de l'économie locale et à la création d'emplois, notamment dans le domaine de la distribution et des services. L'économie de nombreux territoires est uniquement une économie résidentielle, car les activités de production, destinées à vendre en dehors de ce territoire des biens ou des services, sont très faibles.

1.1.2 Attraction des territoires sur les investisseurs

Deux cas de figures caractérisent l'attraction des territoires sur les investisseurs ; l'attraction s'exerce sur des entreprises déjà implantées, qui agrandissent leurs établissements ou en créent de nouveaux, ou sur des entreprises extérieures au territoire.

Les emplois créés ont un caractère basique ou non basique. Les emplois basiques correspondent aux unités qui produisent des biens et des services destinés à l'exportation, c'est-à-dire à la vente de biens et de services hors du territoire. Dans la mesure où ces emplois augmentent le volume de la population résidente, des emplois non basiques seront créés, principalement de services, destinés à satisfaire les besoins de la population locale. On fait ainsi apparaître un multiplicateur d'emplois ; la création d'emplois basiques est alors à l'origine d'une chaîne de création d'emplois non basiques, dont le volume augmente progressivement. Il y a création massive d'emplois non basiques, quand, sur un territoire, il y a eu un afflux de retraités ou de personnes dont les revenus sont versés en dehors de ce territoire.

Les emplois à caractère basique et non basique appartiennent au secteur de production de biens et de services, mais aussi aux administrations publiques ou aux diverses institutions, comme les associations, classées en comptabilité nationale dans le secteur des institutions sans but lucratif au service des ménages. Les emplois créés dans l'administration sont susceptibles de fournir des services à l'ensemble des autres zones de la région, ou même au niveau national ; ces emplois basiques auront, comme les emplois industriels de cette nature, un effet d'entraînement sur le processus de création d'emplois sur le territoire.

1.2 Les facteurs d'attractivité d'un territoire

Les facteurs d'attractivité d'un territoire concernent, d'une part, l'ensemble des ménages ou des groupes spécifiques de ménages et, d'autre part, les investisseurs lorsqu'ils veulent implanter, ou développer, leurs activités sur un territoire.

1.2.1 Les facteurs de l'attraction sur les ménages

Un territoire, comme une ville par exemple, sera d'autant plus attractif pour les individus qu'il permet à ces derniers de bénéficier de plus fortes capacités (ou capabilités) au sens d'Amartya Sen (2000). Il s'agit, selon cet auteur, de la capacité d'être (liberté de se nourrir, de se vêtir, de se loger, d'être en mesure d'échapper aux maladies évitables etc.) et de la capacité d'agir (liberté de se déplacer, d'accéder à l'éducation, d'accéder au marché du travail, de bénéficier de loisirs ou de participer à la vie sociale et politique etc.) Il ne convient pas d'assimiler les capacités d'être et d'agir avec les consommations ou les investissements effectués par les individus (achat de nourriture, dépenses de logement, dépenses en services de loisirs etc.). Pour Sen, ce qui importe, c'est la capacité, ou la liberté réelle, de l'individu de mener une activité donnée. En fonction des ressources dont il dispose, l'individu choisit entre les diverses combinaisons d'activités (de fonctionnements selon les termes d'A. Sen) qu'il est capable de réaliser[2]. Le territoire, notamment la ville, joue un rôle essentiel dans le processus de conversion des ressources individuelles (ressources financières, intellectuelles, relationnelles, humaines) en libertés réelles d'être et d'agir. Le territoire apporte des ressources complémentaires à l'ensemble des ménages sous forme d'aides, d'espaces urbains à caractère récréatif, comme les parcs ou les zones de loisir, de richesses culturelles accessibles gratuitement ou à un prix réduit, de formations professionnelles ou d'activités culturelles librement accessibles.

De nombreux classements de villes ou de territoires font explicitement référence à cette théorie des capacités d'A. Sen (Poirot, 2009), ou de façon implicite (Le Point, 2008), pour apprécier les facteurs d'attractivité du territoire. Les indicateurs retenus sont, pour certains, des indicateurs de consommation. Les auteurs de ces analyses supposent, implicitement, qu'une forte consommation d'un produit ou d'un service donné reflètent une offre importante en volume et en variété et que, par conséquent, les résidents disposent de capacités élevées d'être et d'agir. La capacité d'être correspondrait principalement sur un territoire à celle de se loger aisément, de se maintenir en bonne santé et d'échapper aux maladies évitables, de bénéficier de la sécurité et d'un cadre de vie agréable. La capacité d'agir rassemblerait les capacités à se déplacer à travers le territoire, à accéder à l'éducation, au marché du travail et à des loisirs variés.

Avoir la liberté d'être et d'agir implique, selon A. Sen, la liberté de choisir entre plusieurs alternatives différentes. Cela comprend le processus de choix lui-

[2] A. Sen a donné l'exemple du riche ascète et du mendiant. Tous les deux ont un faible niveau de consommation ; le riche ascète a choisi, pour des raisons philosophiques ou religieuses, de jeûner ; le mendiant, faute de ressources, ne mange pas à sa faim ; mais ce dernier a subi une contrainte, tandis que le premier a disposé de la liberté de choisir.

même et les possibilités disponibles, c'est-à-dire les options différentes offertes à l'individu[3]. Un territoire devrait offrir à ses habitants la possibilité de se loger à un prix abordable et de choisir dans une large gamme de logements disponibles afin qu'ils puissent obtenir l'appartement ou la maison individuelle qui convient le mieux à leurs besoins. Se maintenir en bonne santé et échapper aux maladies évitables supposent que le territoire bénéficie d'un environnement non pollué et offre aussi un système sanitaire, constitué d'hôpitaux et de cliniques, efficace. Un taux d'actions malveillantes (par rapport à la population locale) contre les biens et les personnes caractérise le degré de sécurité offert par le territoire et par conséquent le sentiment de sécurité ressenti par ses habitants. La cadre de vie est appréciable de façons très diverses : bénéficier d'un climat agréable, d'un ensemble architectural et de monuments historiques etc. La principale capacité d'agir, qui conditionne toutes les autres sur un territoire, est sans doute la liberté de se déplacer aisément d'un point à l'autre de ce territoire, ce qui suppose l'existence d'un système de transport performant. À cet égard, des zones rurales, en France, connaissent un certain isolement, limitant fortement la liberté, pour leurs habitants, de profiter des mêmes opportunités que les citadins. La liberté d'accéder à l'éducation est d'autant plus grande que le système scolaire et universitaire est plus développé et offre aux élèves et aux étudiants un large éventail de filières. La liberté d'accéder au marché du travail dépend de nombreux facteurs : le nombre et la qualité des emplois proposés, ainsi que le degré de concurrence entre les demandeurs d'emploi. La qualité des emplois peut être appréhendée par la proportion d'emplois à durée indéterminée occupés par les actifs, par la proportion d'emplois précaires
(indicateur inverse de la qualité de l'emploi), ou par la proportion d'emplois qualifiés du territoire. Quant à la liberté de bénéficier de loisirs, elle est liée à la variété de l'offre du territoire dans ce domaine : loisirs sportifs, activités culturelles etc.
Un territoire, véritablement attractif, offrira à ses résidents de plus grandes libertés que les autres, ce qui contribue à retenir la population et à attirer les habitants des autres territoires. L'attractivité d'un territoire varie, toutefois, d'un groupe à l'autre de la population. Des catégories de ménages, qui recherchent des maisons individuelles, par exemple, seront très sensibles à la proportion de maisons individuelles disponibles dans l'habitat total. Avoir la liberté d'acquérir, dans des conditions relativement avantageuses, une maison individuelle deviendra, pour ces ménages, le seul facteur d'attractivité. Par ailleurs, des ménages, qui souhaiteraient s'implanter durablement sur un territoire, seront sensibles à tous les facteurs agissant sur leurs capacités actuelles et futures.

[3] A. Sen prend l'exemple du vote, le processus est la liberté de voter ; les possibilités ou les options correspondraient aux nombres de candidats ou de listes entre lesquels un électeur peut choisir.

1.2.2 Les facteurs de l'attraction sur les investisseurs

L'attraction sur les investisseurs est la capacité d'un territoire à leur offrir des conditions d'implantation de leurs activités, les incitant à se localiser sur ce territoire. Cette attractivité dépend de trois facteurs principalement : les caractéristiques de la demande des entreprises soucieuses de développer leurs projets, les caractéristiques du territoire lui-même et l'intensité de la concurrence entre les territoires.
L'ensemble des critères économiques et sociaux est pris en compte si les investisseurs envisagent de créer un nouveau circuit de distribution. Au contraire, l'implantation d'un laboratoire exige une main-d'œuvre spécialisée qui n'est pas disponible sur tous les territoires. La présence, au sein d'un territoire, de professionnels aux connaissances spécifiques, ou de cabinets d'experts, est primordiale dans le choix de la localisation du laboratoire. Plus les exigences techniques des entreprises sont
"pointues", plus le choix devra s'opérer entre un petit nombre de territoires, souvent éloignés géographiquement les uns des autres.
Les facteurs susceptibles d'attirer les entreprises sont nombreux : coût et qualification de la main-d'œuvre, infrastructure de transport ou de télécommunication, services aux entreprises disponibles, fournisseurs potentiels, marché suffisamment large, si l'entreprise n'exporte pas sa production en dehors du territoire (en cas, notamment, de prestations de services). Aucune entreprise ne se limite à prendre en considération un facteur unique quand il s'agit de déterminer un lieu d'implantation. Si elle recherche des coûts de main-d'œuvre faibles, elle ne peut pas, cependant, se dispenser d'infrastructures suffisamment efficaces, de certains services aux entreprises et même de certains fournisseurs[4].
L'attraction d'un territoire sur les entreprises ne dépend pas uniquement de facteurs techniques, liés aux conditions de production et à la demande des marchés locaux. Une entreprise a parfois besoin de main-d'œuvre qualifiée qu'il lui faudra attirer, en provenance d'autres territoires. Les ménages, souhaitant s'installer définitivement dans un nouveau territoire, seront très sensibles aux ressources offertes par ce dernier et aux libertés d'être et d'agir, dans l'optique d'Amartya Sen. Ainsi, un lycée international est un atout essentiel pour un territoire dont les responsables souhaiteraient attirer des investisseurs étrangers.
Après avoir recensé les acteurs soumis à l'attraction des territoires et les acteurs auxquels ils sont sensibles, nous examinons comment il est possible, pour les autorités locales, d'exercer une influence sur l'attractivité de leur territoire.

4 Des entreprises, qui s'étaient délocalisées dans des pays émergents, ont préféré se relocaliser dans un pays développé, car les économies faites sur le coût de la main-d'œuvre ont été absorbées par les surcoûts dans d'autres domaines (mauvaise qualité des produits semi-finis achetés aux fournisseurs, moyens de communication insuffisants pour contrôler à distance la production des fournisseurs, etc.).

(...)

DOCUMENT 2

N° 1416 - OCTOBRE 2012

INSEE PREMIERE

L'attractivité économique des territoires

Attirer des emplois, mais pas seulement

Catherine Sourd, DR Midi-Pyrénées, pôle Études économiques régionales

Pour se développer, les territoires ont plusieurs cordes à leur arc : accueillir usines et bureaux, mais aussi miser sur la venue de touristes, de retraités ou de salariés travaillant ailleurs. Une carte de l'attractivité économique française se dessine à travers l'importance des loisirs, le développement des transports ou encore la recherche de meilleures conditions de résidence. Ainsi émergent des territoires maritimes ou montagneux qui font valoir leur patrimoine naturel et leur qualité de vie. Mais aussi la périphérie de grandes métropoles où vivent des salariés et leurs familles venus y trouver des logements abordables sans pour autant y travailler. Ce sont d'abord le nord de la France, le sillon rhodanien et les grandes villes du Sud qui attirent des emplois. L'arrivée de salariés qualifiés se concentre à Paris et dans quelques grandes métropoles régionales. En dehors de ces zones, le Grand Sud-Ouest peine à faire valoir son attractivité résidentielle, et une partie de la France industrielle du Nord-Est demeure ignorée de ces flux économiques.

L'attractivité économique d'un territoire repose sur sa capacité à capter des ressources extérieures *(encadré)*. Les territoires peuvent d'abord chercher à attirer des ressources productives : activités nouvelles avec les emplois qui y sont attachés, ou compétences professionnelles particulières, notamment des travailleurs qualifiés. Ces deux modes relèvent de l'**attractivité économique productive**. Mais, les territoires peuvent également miser sur le tourisme, l'accueil de retraités ou l'installation de salariés qui travaillent en dehors du territoire (navetteurs) *(sources)*. C'est-à-dire sur l'**attractivité économique résidentielle**.

Le littoral attire touristes et retraités

Sur le littoral et dans les massifs montagneux, l'attractivité économique est de nature résidentielle. Dans les zones d'emploi *(définitions)* alpines de Briançon, du Chablais, de la Tarentaise, de la Maurienne et du Mont-Blanc, on privilégie le tourisme. La France est au troisième rang mondial pour les dépenses des voyageurs étrangers ; cette activité se développe aussi pour les vacanciers français. Dans ces cinq zones d'emploi, deux salariés sur dix travaillent en relation avec les touristes. Souvent axé sur les espaces naturels, le tourisme peut aussi se développer à partir de décisions plus volontaristes, par exemple en installant un musée comme le Centre Pompidou à Metz.

À Royan (Charente-Maritime), aux Sables-d'Olonne et à Challans (Vendée) ou à Céret (Pyrénées-Orientales), on accueille aussi des retraités apportant de nouveaux revenus. Sur les cinq dernières années, les arrivées de retraités représentent 6 % de la population dans ces territoires. Leur répartition spatiale est proche de celle des touristes tant les séniors s'installent sur les façades maritimes à la recherche d'aménités *(cartes 1)*. Les zones d'emploi comme le Morvan (Nièvre) ou Saint-Girons (Ariège) les attirent également. Le cumul du tourisme et de l'installation des retraités demeure toutefois une spécificité du littoral.

Aux frontières des grandes villes, les travailleurs et leur famille

Les travailleurs et leur famille s'installent à Étampes (Essonne) ou Coulommiers (Seine-et-Marne), tout en travaillant dans la capitale ou ses environs. De nombreux salariés font ce choix avec l'envolée des prix du logement. Les navetteurs arrivés au cours des trois dernières

INSEE

2 à 3 % du total des emplois. Ces taux sont presque équivalents à Lyon, Nantes, Grenoble, Rennes, Pau ou même à Lannion. Ces agglomérations sont déjà celles qui comportent le plus de cadres et de professions intellectuelles supérieures. Elles abritent des pôles universitaires, des centres de recherche et des entreprises spécialisées dans les technologies de pointe : technologies de l'information à Sophia-Antipolis pour la zone de Cannes-Antibes ; génie pétrolier et aéronautique à Pau ; microélectronique à Aix-en-Provence ou encore laboratoires de recherche à Saclay et Lannion. L'arrivée de nouveaux salariés qualifiés amplifie cette spécificité. Connu sous le terme de « métropolisation », ce processus renforce la place des activités tertiaires et le pouvoir économique des grandes agglomérations. Dans ces zones, l'attractivité productive associe arrivées de salariés qualifiés et croissance de l'emploi. Les emplois nouveaux de la sphère non présentielle *(définitions)* représentent 4 % de l'emploi total dans les zones de Toulouse, Grenoble et Lyon.

Une définition de l'attractivité économique

L'attractivité économique est définie comme la capacité d'un territoire à attirer des ressources spécifiques provenant de l'extérieur. Les contours de l'attractivité économique proposés ici englobent deux aspects complémentaires : un aspect « **productif** » traditionnel et un aspect « **résidentiel** ». Ils définissent ensemble une géographie de l'attractivité des territoires *(carte 3)*.

L'**attractivité économique productive** est la capacité d'un territoire à attirer des activités nouvelles et des facteurs de production. Elle est mesurée par l'arrivée d'emplois sur le territoire. On ne retient que ceux créés par des centres de décision extérieurs au territoire. Car pour mesurer l'attractivité, on se limite aux apports exogènes résultant d'une mise en concurrence des territoires. De plus, pour s'affranchir de l'effet « croissance de la population », on se restreint aux créations d'emplois de la sphère non présentielle *(définitions)*. Les emplois qualifiés sont pris en compte, ce sont les facteurs de production pour lesquels les territoires se livrent la plus vive concurrence. Ils possèdent un réel effet d'entraînement sur l'économie locale. Ce sont ici les cadres et les personnels de conception et de recherche du secteur privé. Les emplois du secteur public sont exclus car leurs logiques de localisation relèvent plutôt de décisions politiques.

L'autre enjeu économique fort pour les territoires est l'**attractivité économique résidentielle** qui consiste à attirer des revenus. Les revenus disponibles localement peuvent être importés à travers la présence, temporaire ou permanente, de certaines personnes. Ces revenus extérieurs constituent un moteur complémentaire du développement économique local lorsqu'ils sont dépensés sur le territoire et qu'ils se transforment en emplois. Avec l'essor de la mobilité, il existe une déconnexion croissante entre lieu de résidence, lieu de travail et lieu de consommation. Ces transferts de revenus interterritoriaux sont de plus en plus fréquents et deviennent localement un enjeu important. Ils proviennent des « navetteurs » qui habitent et travaillent dans deux zones distinctes, des retraités qui viennent habiter sur le territoire, enfin des touristes qui dépensent leur revenu lors de leurs séjours.

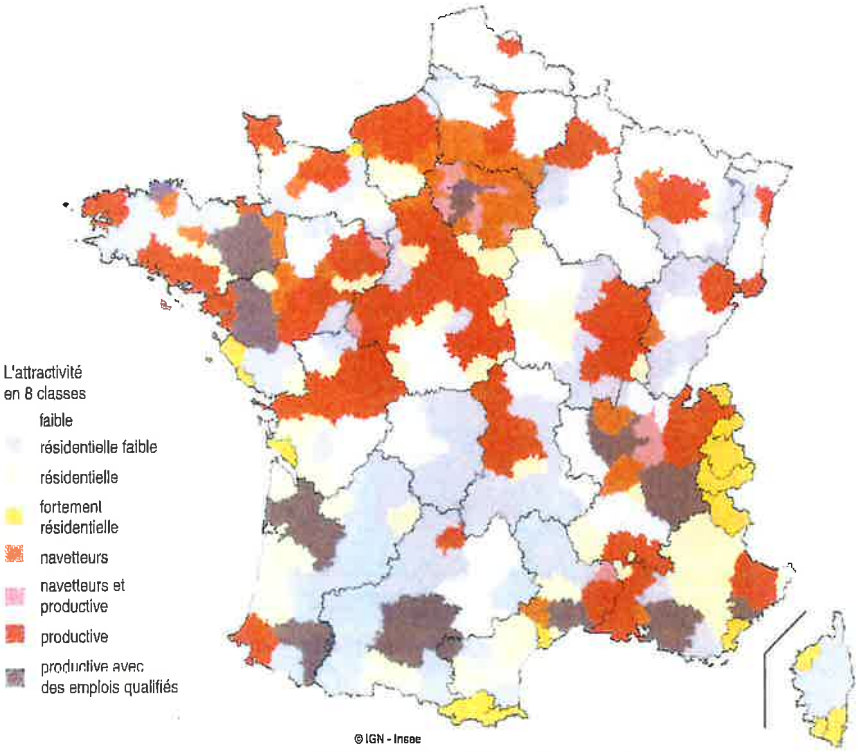
L'arrivée d'emplois moins qualifiés dans le nord de la France

L'attractivité productive concerne aussi des territoires qui accueillent moins de salariés qualifiés. Elle passe alors plutôt par des créations ou des extensions d'établissements même si les grandes opérations se font rares depuis l'emblématique installation de Toyota à Valenciennes au début des années 2000. Cette forme d'attractivité productive concerne souvent les zones d'emploi de villes grandes à moyennes du nord de la France comme Lille, Strasbourg, Nancy, Reims, Le Havre ou Rouen.

Hormis dans la première couronne parisienne, où arrivées d'emplois et de résidents se cumulent, les zones d'emploi attractives pour la sphère productive ont le plus souvent une faible attractivité résidentielle. Les exceptions sont Paris et quelques territoires situés près des littoraux atlantique et méditerranéen comme Saint-Malo, Vannes, Bayonne, Cannes-Antibes ou Nice ; ces zones attirent touristes et retraités. Saclay et Aix-en-Provence sont aussi des territoires où s'installent des actifs parisiens ou marseillais.

③ Une attractivité économique à plusieurs facettes

résidentielle : tourisme, retraités ou navetteurs,
productive : arrivée d'emplois ou d'actifs qualifiés



Lecture : la zone d'emploi de Toulouse se démarque par un haut niveau d'attractivité productive.
Source : Insee, Sirene, Clap, Lifi, DADS 2007 à 2009 et recensement de la population 2008.

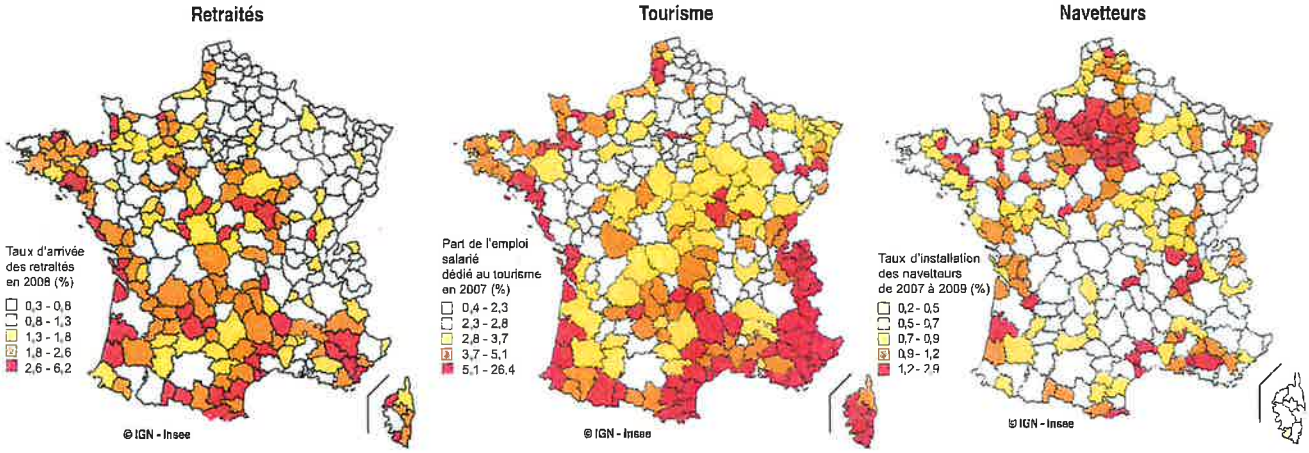
années y représentent 2,5 % de la population. Dans une moindre mesure, la périphérie des grandes métropoles provinciales accueille également des navetteurs. Ils contribuent par exemple au développement d'Ancenis à proximité de Nantes ou de Salon-de-Provence proche d'Aix-en-Provence et de Marseille.

L'attractivité résidentielle explique la progression d'un emploi présentiel *(définitions)* répondant aux besoins des populations présentes sur les territoires, moins exposé aux chocs conjoncturels. Mais le développement d'un territoire par l'installation de résidents peut avoir des effets préjudiciables, notamment en matière de développement durable : étalement urbain, consommation des espaces naturels, artificialisation des sols, émissions de gaz à effet de serre dus à l'allongement des déplacements quotidiens.

Des emplois qualifiés pour les grandes agglomérations

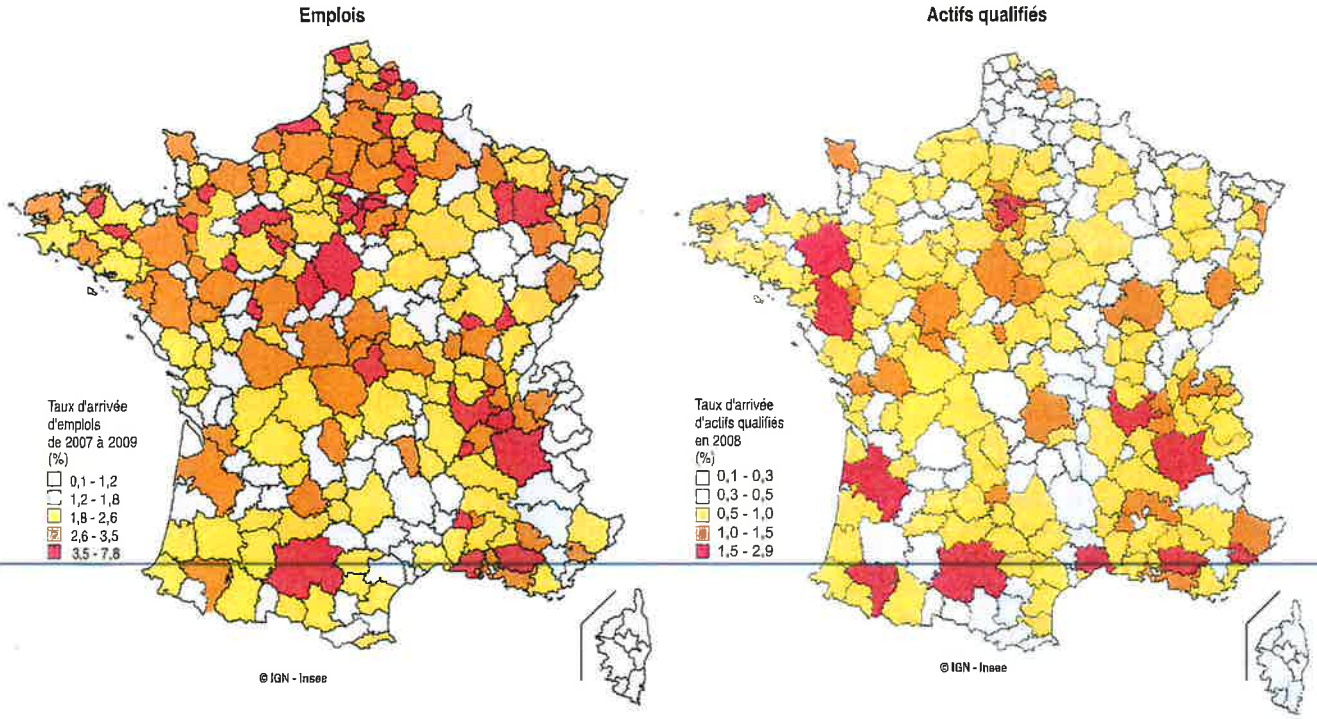
Paris, sa banlieue et quelques métropoles provinciales concentrent l'arrivée des salariés les plus qualifiés *(cartes 2)*. À Paris, Saclay (Essonne), Toulouse, autour de Cannes et d'Antibes (Alpes-Maritimes) et à Aix-en-Provence, ceux qui sont venus travailler sur les cinq dernières années représentent de

① Touristes et retraités sur le littoral, navetteurs en Île-de-France



Source : Insee, recensement de la population 2008, DADS 2007 à 2009.

② Des arrivées d'emplois qualifiés dans les grandes métropoles



Source : Insee, Sirene, Clap, Lifi 2007 à 2009, recensement de la population 2008.

Les zones les moins attractives au nord-est

Quatre zones d'emploi sur dix sont peu attractives. Avec peu d'arrivées d'emplois et de personnel qualifié, les plus mal loties sont en plus délaissées par la sphère résidentielle. Ces zones sont notamment en Champagne-Ardenne, région dont la population diminue : par exemple, les zones d'emploi de Charleville-Mézières (Ardennes), de Chaumont-Langres (Haute-Marne) ou de Châlons-en-Champagne (Marne). On les trouve aussi en Lorraine. C'est-à-dire en partie dans le berceau industriel de la France.

D'autres territoires, globalement peu attractifs, ont toutefois une attractivité résidentielle proche de la moyenne nationale. Ils sont souvent au sud, dans des villes de quelques dizaines de milliers d'habitants comme Bergerac, Périgueux, Agen, Tarbes, Montauban ou Carcassonne, voire des villes plus importantes comme Perpignan et Toulon, mais également en Bretagne, à Saint-Brieuc ou à Quimper. De même dans des massifs montagneux des Vosges, du Jura ou du Massif central : à Saint-Dié (Vosges), à Lons-le-Saunier (Jura) ou à Brioude (Haute-Loire). Cahors (Lot) bénéficie, en outre, de l'installation de retraités et des revenus des touristes. En revanche les zones d'emploi de Saverne et de Molsheim-Obernai près de Strasbourg profitent de l'installation de navetteurs.

Sources

La typologie de l'attractivité des zones d'emploi a été définie à partir de cinq indicateurs. Ces indicateurs d'attractivité quantifient les flux de ressources que les territoires cherchent à capter. Les deux premiers relèvent de l'attractivité productive et les trois suivants de l'attractivité résidentielle :

1. Le taux d'arrivée d'emplois rapporte le nombre moyen de créations et de transferts d'emploi par des décideurs (siège d'entreprise ou tête de groupe) extérieurs au territoire dans les établissements de la sphère non présentielle à l'emploi moyen. Il est calculé, pour la période 2007-2009, à partir de trois sources : le répertoire des entreprises et des établissements (Sirene) qui centralise les mouvements affectant les unités de production dont les créations ; Connaissance locale de l'appareil productif (Clap) qui fournit des statistiques sur l'emploi salarié et enfin l'enquête sur les liaisons financières (Lifi) entre sociétés qui identifie les groupes de sociétés opérant en France et détermine leur contour.
2. Le taux d'arrivée d'actifs qualifiés, estimé à partir des données du recensement de la population de 2008, c'est le rapport entre le nombre d'arrivées d'actifs qualifiés au lieu de travail et le nombre total d'emplois.
3. Le taux d'arrivée de retraités est mesuré avec le recensement de la population de 2008. Les données concernant les migrations sont issues de la question sur le lieu de résidence cinq ans plus tôt. Il est calculé en rapportant le nombre d'installations de retraités provenant d'autres zones à la population totale.
4. Le taux d'installation d'actifs travaillant hors zone (navetteurs) est calculé à partir des déclarations annuelles de données sociales (DADS), formalité déclarative que doit accomplir toute entreprise employant des salariés. Pour le calculer, on divise le nombre moyen d'actifs venus habiter dans la zone alors qu'ils travaillent ailleurs par la population totale.
5. La part de l'emploi salarié lié au tourisme est mesurée grâce aux DADS en rapportant les emplois salariés liés au tourisme à l'emploi salarié total pour l'année 2007.

En fonction des valeurs prises par ces cinq indicateurs d'attractivité et de leur classification, une typologie en huit classes se dessine.

Définitions

Les 304 **zones d'emploi** métropolitaines sont des espaces géographiques où la plupart des actifs résident et travaillent. Ce découpage définit des territoires pertinents pour les diagnostics économiques locaux et peut guider la mise en œuvre des politiques territoriales initiées par les pouvoirs publics ou les acteurs locaux.

La partition de l'économie en deux sphères, **présentielle** et **non présentielle**, permet de mieux comprendre les logiques de spatialisation des activités. Tandis que les activités et les emplois présentiels répondent aux besoins des populations présentes sur le territoire, les activités non présentielles, produisent des biens majoritairement consommés hors de la zone et des activités de services tournées principalement vers les entreprises correspondantes.

Bibliographie

- Fabre J., Hosdez N, « Ressorts et enjeux de l'attractivité des territoires du Nord - Pas-de-Calais » *Pages de profils* n° 104, Insee, février 2012.
- *Mémento du Tourisme* 2011, ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie.

www.insee.fr
Direction Générale :
18, Bd Adolphe-Pinard
75675 Paris cedex 14
Directeur de la publication :
Jean-Luc Tavernier
Rédacteur en chef :
E. Nauze-Fichet
Rédacteurs :
L. Bellin, A.-C. Morin,
A. Houlou-Garcia, C. Pfister
Maquette : É. Houël
Impression : Jouve
Code Sage IP121416
ISSN 0997 - 3192

© INSEE 2012

INSEE
INSTITUT NATIONAL DE LA STATISTIQUE ET DES ÉTUDES ÉCONOMIQUES

Questions-Clés - Comprendre la compétitivité territoriale : différences avec l'attractivité territoriale et rôle des réseaux d'acteurs (extrait)

Modifié le *18/03/2014*

Dans Développement des territoires / économie

Par *MENAGE Pierre, Docteur en aménagement urbanisme (Université de Tours), Chef de projet en société d'économie mixte*

L'article débute par une définition synthétique des notions de territoire, de compétitivité et d'attractivité. Ces définitions permettent de comprendre comment les territoires, en tant qu'organisations locales, peuvent participer à la compétitivité des acteurs économiques qui les composent. Afin de définir clairement le contour et le contenu de la compétitivité territoriale celle-ci est comparée à une autre notion qui lui est souvent associée, l'attractivité territoriale.

Le rôle des territoires est ensuite analysé à travers l'influence que ces derniers auraient sur la formation des liens et des réseaux mis en œuvre par les acteurs économiques et nécessaires à leur développement. Dans ce cadre, le rôle des institutions locales, publiques et privées, est abordé.

Sommaire

- 1 Définir le territoire
- 2 Notions de compétitivité et d'attractivité
  - 2.1 Définir la compétitivité
  - 2.2 Définir l'attractivité
- 3 Compétitivité territoriale / attractivité territoriale : définitions et différences
  - 3.1 Comment la notion de compétitivité est-elle associée à celle de territoire ?
  - 3.2 Attractivité territoriale : l'émergence de leaders territoriaux
- 4 Rôle et influence des institutions publiques et privées sur la compétitivité et l'attractivité territoriales
  - 4.1 Influences locales et sociales sur les liens d'acteurs
  - 4.2 Quels soutiens des territoires à la compétitivité des acteurs ?

La compétitivité territoriale associe deux notions issues de deux courants scientifiques différents : la science économique pour la compétitivité et la géographie pour le territoire. Toutefois, l'agrégation du concept de compétitivité à celui de territoire ne signifie pas que les territoires rentrent en compétition comme peuvent le faire deux entreprises. La compréhension de ce concept nécessite, d'abord, de définir la compétitivité et le territoire puis d'expliquer quels sont les facteurs associant ces deux notions.

L'attractivité est une notion géographique qui fait référence à la mobilité des acteurs. Associée au territoire, cette notion constitue une composante de la compétitivité territoriale désignant la capacité des territoires à attirer des acteurs.

Pour comprendre ces notions nous présenterons cinq définitions :

- La définition du territoire
- Les définitions de la compétitivité et de l'attractivité
- Les définitions et différentiations de la compétitivité territoriale et de l'attractivité territoriale.

Au terme de ces définitions, le rôle des territoires sera analysé à travers l'influence que ces derniers auraient sur la formation des liens et des réseaux mis en œuvre par les acteurs économiques et nécessaires à leur développement. Dans ce cadre, nous aborderons le rôle des institutions locales, publiques et privées.

1. Définir le territoire

Dans le cadre d'une approche sociogéographique, le territoire peut être associé à trois groupes de notions :

- l'espace : en tant que lieu, distance, aire spatiale
- les caractéristiques naturelles
- les caractéristiques construites

Les caractéristiques naturelles constituent les composantes données d'un territoire, c'est-à-dire les éléments qui y préexistent sans l'intervention humaine tels que les particularités géologiques, topographiques ou climatologiques. En revanche, les composantes construites sont celles issues de l'activité humaine.

A quelques exceptions près, qui concernent directement l'exploitation des ressources naturelles, l'influence des composantes données sur le développement des territoires tend à diminuer par rapport aux composantes construites (Veltz, 2000). L'acquisition et le développement des composantes construites apparaissent donc essentiels pour l'évolution des territoires, leur compétitivité et leur attractivité, car elles organisent chaque territoire, le définissent et le différentient des autres.

Au regard de ces composantes, le territoire apparait comme une organisation complexe constituée de flux et de liens entre les acteurs qui le composent et caractérisée par un ensemble de composantes données et construites qui marquent des différences entre les territoires.

Le territoire n'est donc pas un simple espace. Pour autant il n'est pas non plus un acteur, c'est-à-dire une entité autonome capable de décisions, mais **une organisation**, c'est-à-dire la somme de composantes liées les unes aux autres au sein d'un même espace.

Dans un contexte de concurrence entre acteurs économiques, les composantes des territoires et **leurs capacités à les associer** – à créer des liens et des réseaux d'acteurs au sein du territoire et en dehors – déterminent la compétitivité et l'attractivité des territoires.

2. Notions de compétitivité et d'attractivité

2.1 Définir la compétitivité

Bien que la notion de compétitivité soit utilisée dans des thématiques diverses, celle-ci constitue d'abord une notion économique pour laquelle les différents courants théoriques économiques (libéral, keynésien, régulationiste) ont apporté des nuances et des divergences d'interprétation et de compréhension.

L'origine du concept de compétitivité est double : en économie internationale (économie mondiale, échelles nationales et échanges transfrontaliers, marchés monétaires, etc.) et en économie de l'entreprise (organisation de la performance, politiques d'investissement et d'innovation, etc.). D'abord utilisée en micro-économie dans la comparaison d'entreprises dans un même marché, elle l'est aussi dans l'analyse des économies nationales.

En économie de l'entreprise, la compétitivité désigne la capacité d'une entité (entreprise, secteur économique, etc.) à affronter la concurrence tout en se protégeant (Koenig, 1996). Elle se définie sous deux formes:

- La compétitivité prix, qui est liée à la valeur du bien ou du service.
- La compétitivité structurelle ou hors prix, qui est liée à des caractéristiques du bien ou du service autres que le prix telles que la qualité des produits, la qualité des services englobant le produit ou la qualité de la production.

Dans notre contexte d'économie internationale, la compétitivité par le prix est tributaire de facteurs extérieurs aux entreprises que sont le taux de change et le différentiel d'inflation (Alaoui, 2005). Pour autant, le fait de proposer des produits à un prix compétitif, ne se joue pas que sur les influences monétaires. La compétitivité par le prix résulte également grandement des choix stratégiques opérés au sein de l'entreprise que ce soit en termes de management, d'organisation, d'investissement, d'innovation ou de spécialisation (Sauvin, 2005). Il en est de même pour la compétitivité hors-prix qui, elle aussi, implique des choix d'organisation de la production afin de garantir la qualité, proposer des services annexes ou des produits innovants qui permettent aux entreprises une différentiation vis-à-vis des concurrents.

Ainsi, dans les conditions modernes de la technologie et de la dynamique des marchés, c'est l'efficacité avec laquelle une entreprise s'organise qui explique sa performance (Veltz, 1996). Cette organisation se joue au sein de l'entreprise mais aussi en dehors, c'est-à-dire au travers des liens – contrats et relations – qu'elle développe et met en œuvre. Ainsi, les entreprises arbitrent constamment entre le « faire soi-même » et le « faire-faire », c'est-à-dire l'internalisation ou l'externalisation de leurs moyens de production. Dans la mesure où les cycles de vie des produits et des services raccourcissent considérablement, leurs caractéristiques comptent moins que les

méthodes et les processus qui rendent l'organisation performante. La création d'un avantage concurrentiel se trouve de plus en plus liée à la mise en œuvre d'une organisation compétitive (Collin, 2010).

Ainsi, les liens (réseaux) que construisent les acteurs économiques seraient donc déterminants pour leur compétitivité.

2.2 Définir l'attractivité

L'attractivité renvoie aux notions d'attraction et de mobilité d'acteurs. Elle est tout autant utilisée dans les sciences physiques qu'elle ne l'est en géographie, en économie spatiale et en aménagement lorsqu'elle renvoie au concept d'attractivité territoriale. L'attractivité cible l'attraction et la mobilité des personnes physiques et morales dans un contexte de compétitivité et de concurrence.

En géographie, on distingue l'attractivité résidentielle qui concerne l'habitat (par exemple l'héliotropisme) de l'attractivité économique. Enfin, les échelles de l'attractivité (internationale, nationale, régionale ou locale) participent à sa définition pour qualifier le pouvoir d'attraction de l'élément qui attire.

3. Compétitivité territoriale / attractivité territoriale : définitions et différences

3.1 Comment la notion de compétitivité est-elle associée à celle de territoire ?

Pour être compétitifs les acteurs économiques doivent bâtir une organisation performante nécessitant la création de liens avec d'autres acteurs : fournisseurs, co-producteurs, prestataires commerciaux, etc.

Or, les territoires en tant qu'organisations complexes d'acteurs, agissent sur la formation et la nature des liens dont ont besoin les acteurs économiques. C'est en permettant et en facilitant l'accès local aux ressources naturelles et construites qui les composent que les territoires influent sur la compétitivité.

Ainsi, les territoires qui disposent de ressources spécifiques, singulières et rares, sont propices à la mise en œuvre de liens spécifiques apportant potentiellement un avantage aux acteurs économiques qui développent ces liens.

En d'autres termes, la compétitivité des territoires reposerait sur l'existence d'avantages spécifiques de localisation ces avantages se construisant sur les liens particuliers que les acteurs économiques d'un territoire parviennent à établir.

Un territoire permettant le développement de liens difficilement reproductibles ailleurs serait plus compétitif que d'autres territoires.

Ainsi, la compétitivité territoriale se définie par les composantes suivantes :

- les caractéristiques initiales du territoire : les ressources naturelles et construites qui existent en son sein ;
- l'importance des mécanismes de relations internes/externes des acteurs qui composent le territoire ;
- l'importance des relations mises en œuvre par les acteurs du territoire en son sein (acteur ancré au territoire – Zimmerman, 1997).

Ainsi tout l'enjeu pour des acteurs territoriaux souhaitant promouvoir la compétitivité de leur territoire va être de veiller au maintien des ressources existantes et à l'émergence de nouvelles (faire muter les ressources potentielles en ressources actives), de faciliter la mise en relation des acteurs locaux pour que chacun trouve localement l'acteur nécessaire à son développement et de pérenniser la relation acteur / territoire afin que l'acteur ne s'émancipe pas du territoire en devenant mobile vers d'autres territoires qui offriraient des ressources équivalentes ou plus rares (avantage spécifique).

3.2 Attractivité territoriale : l'émergence de leaders territoriaux

Dans ce contexte, l'attractivité territoriale se définie comme la capacité dont bénéficient certains territoires, en raison de leurs avantages spécifiques, à attirer les acteurs économiques mobiles. Ces avantages singularisent ces territoires et leur apportent un avantage comparatif vis-à-vis des autres territoires auprès des acteurs économiques mobiles (Camagni et Maillat, 2006). Ces territoires singuliers et attractifs constituent des entités spatiales reconnues et identifiables, elles-mêmes en concurrence à une échelle nationale mais aussi internationale. Ces pôles d'attractivité, capitales économiques nationales et internationales, sont pourvoyeurs de nombreux liens locaux qui permettent le renouvellement de leur dynamique, mais aussi générateurs de nombreuses relations extérieures, entre acteurs de ces territoires. Ainsi, la mondialisation tend à dessiner une nouvelle carte du monde où les grands pôles économiques seraient plus proches les uns des autres que de leurs propres arrière-pays (Veltz, 1996), au sens où ils génèrent plus de liens et d'échanges entre eux qu'avec d'autres territoires pourtant plus proche spatialement.

Sur l'attractivité des territoires, doivent être distingués l'acte de création d'une jeune et première entreprise de celui de délocalisation ou d'ouverture d'une seconde entité ou d'une filiale. En effet, les stades de maturité des entreprises et les objectifs de leurs dirigeants sont différents selon ces deux cas. Cependant, ces situations laissent apparaitre un marché concurrentiel entre les territoires avec des territoires qui gagnent et des territoires qui perdent (Benko et Lipietz, 1992).

Au regard de ces analyses économiques et géographiques, le territoire n'apparaît pas comme un simple réceptacle des acteurs économiques mais au contraire comme un élément capital pour leur compétitivité, et lui-même en concurrence avec d'autres territoires pour améliorer ses performances tant par croissance endogène qu'exogène (d'attractivité). Ainsi, ce sont les caractéristiques des territoires et leurs capacités à promouvoir des relations en leur sein et en dehors qui créent les singularités différentiant les territoires, fondant leur compétitivité et leur permettant de concurrencer d'autres territoires pour attirer les acteurs économiques mobiles.

4. Rôle et influence des institutions publiques et privées sur la compétitivité et l'attractivité territoriales

4.1 Influences locales et sociales sur les liens d'acteurs

Bien que les avancées technologiques et la dérégulation devraient permettre à l'activité économique de se développer virtuellement partout, nous constatons que ce « partout » est représenté par un nombre relativement limité de lieux dans le monde (Rodriguez-Pose et Crescenzi, 2008).

En tant que marchés de taille importante et espaces connectés (réseaux techniques), les territoires urbains semblent posséder un avantage comparatif par rapport aux territoires ruraux pour que les acteurs qui y sont implantés tissent des liens. De façon complémentaire, plusieurs analyses montrent que les territoires sont inégaux en termes de dynamisme économique et d'attractivité, les territoires urbains constituant des pôles de croissance au détriment des territoires plus ruraux (Camagni, 2005), mais aussi des pôles de concentration des plus hauts revenus, à l'exception des villes dont l'économie est sinistrée ou en reconversion

Cependant, dans un monde de plus en plus urbanisé, cette forme d'avantage comparatif tend à se banaliser. Ainsi, parmi ces territoires, ceux disposant de caractéristiques et de spécificités soutenant la création de liens et de proximités d'acteurs se différentient des autres territoires en favorisant, plus qu'ailleurs, la création de réseaux territoriaux. En d'autres termes, la propension des territoires à développer des liens, des réseaux et de la proximité d'acteurs constitue un avantage comparatif spécifique, difficilement transposable à d'autres territoires. Développer des moyens pour aider les acteurs à créer les liens qui leur sont utiles apparait comme un enjeu pour les territoires.

L'analyse des liens d'acteurs montre que malgré le développement des transports et des technologies de l'information et de la communication, toutes les relations ne peuvent fonctionner à distance. Soit parce qu'elles concernent des domaines ou des technologies qui supportent mal la distance ; cela peut être le cas d'activités naissantes ou non standardisées, ne bénéficiant pas de codes et de normes de fonctionnement facilitant l'échange à distance mais nécessitant de nombreux essais et aller-retour entre acteurs. Soit parce que les agents

économiques concernés ne trouvent pas dans une relation à distance les interlocuteurs et le lien de confiance permettant de les rassurer et de limiter l'impression de risque qui nuit à leur décision d'investissement.

Enfin, alors que la théorie économique standard aborde le marché comme résultant de décisions prises par des individus et des entreprises autonomes, des analyses sociologiques ont démontré l'influence du bagage social des individus dans leurs liens économiques (Granovetter, 2000). Les marchés réels ne résulteraient pas des simples jeux de l'offre et de la demande mais d'une construction sociale, c'est-à-dire des expériences et des connaissances personnelles et professionnelles acquises par l'individu ou les individus qui décident d'un investissement. Les échanges ne seraient donc jamais complètement impersonnels et séparés des relations personnelles que ce soit pour les activités économiques et non économiques (Jackson, 2007).

4.2 Quels soutiens des territoires à la compétitivité des acteurs ?

En s'appuyant sur les constats précités, quelles actions peuvent mener les territoires urbains et ruraux pour soutenir leur compétitivité et leur attractivité.

Depuis plus de 30 ans, les collectivités locales – et non plus seulement l'Etat – ont engagé des politiques locales d'aide au développement économique. Celles-ci ont d'abord pris la forme d'aides directes, la plupart du temps foncières (vente de terrains d'activités à prix minoré, aide provisoire à l'hébergement, etc.) ou financières (exonérations de taxe, subventions, etc.). Toutefois, ces aides ont rapidement eu tendance à se généraliser, donc à se banaliser et les enquêtes réalisées auprès de dirigeants d'entreprises montrent que ces aides influencent peu le choix de localisation d'un chef d'entreprise (Ménage, 2011). Sans nier que ces aides constituent un « plus », les dirigeants indiquent que celles-ci sont moins déterminantes dans leur choix de localisation que les caractéristiques du marché local, le réseau d'acteurs présents ou encore le développement local de la filière à laquelle appartient leur entreprise. Ainsi, il semble que ces aides possèdent surtout une influence très locale (choix entre deux communes proches, parfois sur un même territoire) mais pas nécessairement sur le choix du territoire.

Pour se différentier, être compétitifs et attractifs, les territoires doivent donc mettre en œuvre des aides d'une autre forme, offrant un soutien indirect aux acteurs économiques, c'est-à-dire leur faisant bénéficier de ressources mobilisables, potentielles et non uniquement d'aides systématiques. Sur ce sujet, plusieurs recherches portant sur les relations entre les acteurs et les territoires concluent à une vision dynamique de ces relations (Boschma et Ter Wahl, 2007 ; Torre, 2009), c'est-à-dire à une variation de l'influence des territoires selon le cycle de vie des acteurs économiques (création, émergence, développement, renouvellement et innovation, etc.) et de leurs domaines d'activité.

En s'appuyant sur ces recherches, plusieurs territoires travaillent sur leur animation et la création d'institutions locales, c'est-à-dire de cadres locaux facilitant le développement des liens d'acteurs qui peuvent prendre des formes formelles (comité d'expansion, association, club, etc.) ou informelles (événements, salons, etc.). Ces actions consistent notamment à faire connaître les acteurs implantés sur le territoire (entreprises, écoles, universités et laboratoires de recherche publique, institutions et organes d'aide et d'animation locale, etc.) et à créer des « passerelles » facilitant la rencontre de ces acteurs. Ces actions ont vocation à soutenir les liens nécessaires à la création des entreprises mais aussi à leur développement. Ainsi, la compétitivité des territoires se joue sur leur capacité à disposer de vecteurs facilitant le développement de liens faibles (indirects), en dehors et au sein du territoire, ceci afin d'éviter un repli sur soit des acteurs qui y sont implantés qui à moyen terme peut nuire à leur développement et inciter à la délocalisation.

Dans une économie où s'organisent des entreprises de plus en plus en interaction les unes avec les autres, pour commercer ou pour produire, le soutien qu'apportent les territoires à la création de liens, confère à ces territoires un niveau de compétitivité et d'attractivité vis-à-vis des autres. Dans ce contexte, les pôles urbains occupent une place prépondérante en tant qu'archipels dans la toile économique mondiale, même s'il convient de les distinguer entre eux : les villes moyennes et les métropoles ne disposent pas des mêmes capacités compétitives ou d'attraction. Toutefois, au-delà du facteur taille, la compétitivité de ces territoires urbains, avantagés par la concentration des ressources humaines / construites qui les composent, se joue principalement sur l'existence des proximités territoriales, c'est-à-dire de vecteurs locaux facilitant la création de réseaux territoriaux en plus des seuls réseaux a-territoriaux.

(...)

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTERE DE L'INTERIEUR

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTERE DE LA DECENTRALISATION
ET DE LA FONCTION PUBLIQUE

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

SECRETARIAT D'ETAT A LA REFORME
TERRITORIALE,
AUPRES DE LA MINISTRE DE LA
DECENTRALISATION
ET DE LA FONCTION PUBLIQUE

DOCUMENT 4

Instruction du Gouvernement

relative aux incidences de la suppression de la clause de compétence générale des départements et des régions sur l'exercice des compétences des collectivités territoriales (extrait)

NOR RDFB1520836N

Paris, le 22 DEC. 2015

Le Ministre de l'Intérieur, la Ministre de la Décentralisation et de la Fonction publique, le Secrétaire d'État à la Réforme territoriale

à

Madame et Messieurs les préfets de région,
Mesdames et Messieurs les préfets de département

La présente instruction abroge la circulaire NOR IOCB1203166C du 5 avril 2012 relative aux articles 73 et 76 de la loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales concernant les interventions financières des collectivités territoriales et de leurs groupements.

La loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) rationalise la répartition des compétences entre les collectivités territoriales et supprime la clause de compétence générale des régions et des départements. Ses dispositions s'articulent avec celles de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) qui ouvre aux collectivités de nouvelles possibilités pour organiser les modalités de leur action commune et qui encadre les cofinancements.

Les compétences en matière d'action économique font l'objet d'une circulaire particulière.

I. La rationalisation des compétences et les modalités de l'action commune des collectivités territoriales

A. La suppression de la clause de compétence générale et ses effets

La clause de compétence générale trouvait son fondement à l'article L. 3211-1 du CGCT s'agissant des départements, et à l'article L. 4221-1 du CGCT s'agissant des régions. L'application de la clause de compétence générale supposait la réunion de deux conditions cumulatives, à savoir la présence d'un intérêt public local et l'absence d'une compétence exclusive relevant de l'Etat ou d'une autre collectivité territoriale.

Afin de clarifier les compétences de chaque échelon de collectivités territoriales, des compétences d'attribution se substituent à la clause de compétence générale. Pour savoir si la région ou le département peut intervenir, il convient donc de rechercher si un texte lui a attribué la compétence. Le tableau en annexe 1 récapitule les compétences concernées par niveau de collectivité.

Par exemple :

- *Les liaisons aériennes* :
En l'absence de compétence attribuée par la loi, il faut considérer que l'intervention des départements, qui se fondait jusqu'à présent sur la clause de compétence générale, n'est plus possible à moins que la liaison ait un caractère touristique indiscutablement prépondérant. En revanche, la région peut organiser ce type de liaison sur la base de sa compétence en matière d'aménagement du territoire et peut donc, le cas échéant, prendre la suite du département.

- *La présence des départements dans les parcs naturels régionaux (PNR)* :
Si les départements ne disposent pas de compétence globale en matière environnementale, ils demeurent compétents notamment en matière d'espaces naturels sensibles (chapitre II du titre IV du livre 1 du code de l'urbanisme), d'espaces agricoles et naturels périurbains (articles L. 143-1 et suivants du code de l'urbanisme) ainsi que dans les domaines de l'eau et des milieux aquatiques et marins (art. L. 211-7 du code de l'environnement). Or, les PNR « *concourent à la politique de protection de l'environnement, d'aménagement du territoire, de développement économique et social et d'éducation et de formation du public. A cette fin, ils ont vocation à être des territoires d'expérimentation locale pour l'innovation au service du développement durable des territoires ruraux* » (article L. 333-1 du code de l'environnement).
Les départements pourront ainsi continuer à œuvrer au sein des syndicats mixtes des parcs naturels régionaux, de sorte que leur participation au sein des syndicats de mixtes de PNR n'est pas remise en cause par la suppression de la clause de compétence générale.

- *Les maisons de santé* :
L'intervention des régions pourra être maintenue, dans les mêmes conditions qu'actuellement, en raison de la compétence fixée à l'article L.4221-1 du CGCT qui leur permet de « promouvoir le développement sanitaire de la région ».

Les dispositions du XX de l'article 133 de la loi NOTRe organisent la transition: « *sauf dispositions contraires, l'exécution des engagements juridiques, financiers et budgétaires pris par les départements et par les régions avant la date de publication de la présente loi en dehors des domaines de compétences que la loi leur attribue se poursuit jusqu'au 31 décembre 2015* ».

Les conséquences sur les organismes dépendant des collectivités territoriales et sur les syndicats mixtes sont décrites en annexe 7.

B. L'évolution du périmètre des compétences des collectivités

1°) Les régions

La loi NOTRe leur confie des compétences nouvelles en matière de transports publics non urbains et interurbains, de développement économique et d'aménagement du territoire. Elles bénéficient également de la décentralisation des centres de ressources, d'expertise et de performance sportive (CREPS), et peuvent se porter candidates à la reprise des ports départementaux.

2°) Les départements

Leurs compétences sont dorénavant ciblées essentiellement sur la solidarité sociale et territoriale.

L'article 94 de la loi NOTRe réaffirme les compétences sociales des conseils départementaux en précisant que le département « met en œuvre toute aide ou action relative à la prévention ou à la prise en charge des situations de fragilité, de développement social, l'accueil des jeunes enfants, l'autonomie des personnes. Il est également compétent pour faciliter l'accès aux droits et services des publics dont il a la charge » (art. L. 3211-1 du CGCT).

En outre, la solidarité territoriale des départements a vocation à s'exprimer à travers leur capacité à financer des opérations ne relevant pas strictement de leurs compétences d'attribution (voir II C infra).

3°) Le bloc communal

Il conserve la clause de compétence générale et a ainsi la possibilité d'intervenir sur tous les sujets d'intérêt local lorsque la compétence en question n'a pas été attribuée à une collectivité relevant d'une autre catégorie à titre exclusif (art. L. 2121-29 du CGCT).

C. Les modalités de l'action commune des collectivités

1°) Les compétences partagées
Certaines compétences, par nature transversales, se trouvent partagées entre les différents échelons de collectivités territoriales. L'article 104 de la loi prévoit qu'il s'agit de la culture, du sport, du tourisme, de la promotion des langues régionales et de l'éducation populaire.

L'article 104 de la loi NOTRe n'est pas exhaustif. Ainsi, l'article L. 1425-1 du CGCT attribue expressément la compétence en matière d'aménagement numérique à l'ensemble des collectivités territoriales. D'autres exemples se trouvent dans les législations spécialisées. Il en est ainsi dans le domaine de l'eau et des milieux aquatiques et marins avec l'article L. 211-7 du code de l'environnement, qui relève de toutes les collectivités, à l'exception de la compétence « gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations » regroupant les items 1°-2°-5° et 8° de cet article et confiée au bloc communal à titre exclusif.

2°) Les compétences à chef de file (*cf. annexe n°2 et annexe n° 3*)
La loi MAPTAM prévoit que dans chaque région est instituée une conférence territoriale de l'action publique (CTAP), laquelle constitue l'espace privilégié de la concertation entre les collectivités territoriales, leurs groupements et établissements publics, dans le but de favoriser un exercice concerté de leurs compétences. Le décret n° 2014-1076 du 22 septembre 2014 a précisé les modalités d'élection ou de désignation de ses membres.

Pour les compétences des collectivités territoriales relevant des domaines mentionnés à l'article L.1111-9 du CGCT dont l'exercice nécessite le concours de plusieurs collectivités ou groupements, est désignée une collectivité territoriale, en qualité de chef de file. Les chefs de file ont été retenus en tenant compte des compétences qu'ils détiennent par ailleurs dans les domaines considérés. L'annexe 2 récapitule dans chacun de ces domaines, qui ne recouvrent pas l'ensemble des compétences partagées, les principales compétences attribuées par la loi à la collectivité territoriale chef de file.

En outre, et au-delà de l'exercice de ses compétences propres, le chef de file est également chargé « *d'organiser les modalités de leurs actions communes* » dans ces domaines (article L. 1111-9 précité). Il lui appartient d'élaborer un projet de convention, dite convention territoriale d'exercice concerté d'une compétence, fixant « *les objectifs de rationalisation et des modalités de l'action commune pour chacune des compétences concernées* » (article L. 1111-9-1-V du CGCT). Ce projet est examiné par la CTAP dans les conditions prévues par son règlement intérieur. Les stipulations de la convention ne sont opposables qu'aux seules collectivités territoriales et établissements publics qui l'ont signée (cf. annexe n°3).

3°) Les délégations de compétences (cf. annexe n°4)
Les délégations de compétences entre collectivités territoriales, prévues à l'article L.1111-8 du CGCT sont l'une des modalités de rationalisation de l'action publique, notamment dans le cadre des compétences partagées pour lesquelles sont prévus des chefs de file.

Ce dernier type de délégation de compétence est compris dans les conventions territoriales d'exercice concerté des compétences prévues au V de l'article L. 1111-9-1 du CGCT.

En Bref

INSTALLATION DES **JEUNES MÉDECINS GÉNÉRALISTES** DANS LES TERRITOIRES

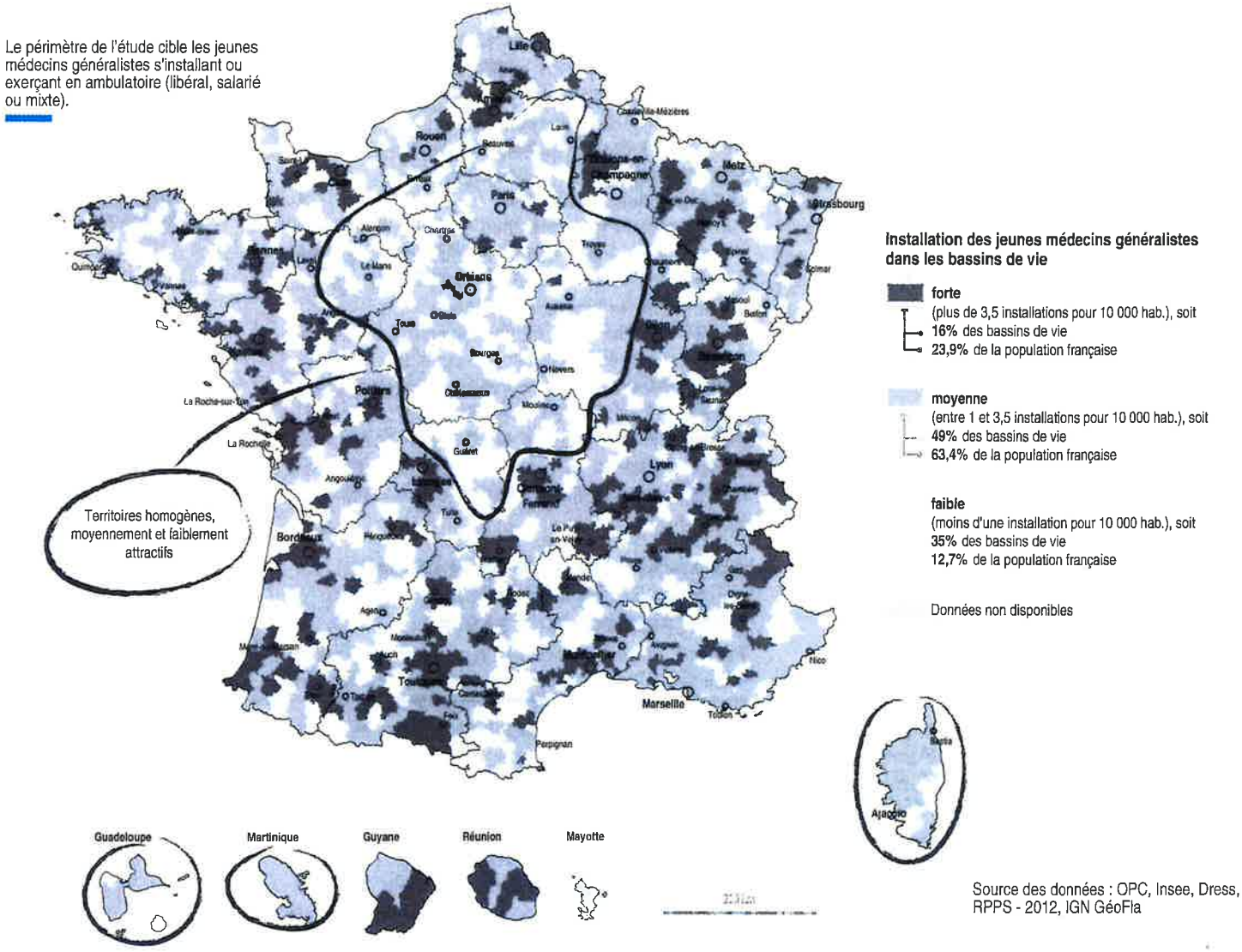
Septembre 2015
#4

Depuis une dizaine d'années, de nombreux travaux ont mis en exergue l'inégale répartition de l'offre de médecine générale libérale sur les territoires et l'aggravation des disparités. La lutte contre les « déserts médicaux » constitue une priorité pour le gouvernement. Cette étude sur l'installation des jeunes médecins généralistes dans les territoires identifie les facteurs d'attractivité pour ces praticiens qui souhaitent, aujourd'hui, concilier carrière professionnelle et épanouissement personnel dans un cadre de vie de qualité. Elle a également permis d'identifier des leviers d'action pour favoriser leur installation et de recueillir des exemples de bonnes pratiques menées localement.

OÙ S'INSTALLENT LES JEUNES MÉDECINS GÉNÉRALISTES ? La géographie de l'installation des jeunes médecins généralistes a sensiblement évolué durant les trente dernières années. La décennie 1980 s'est caractérisée par une très nette polarisation des installations dans le grand Sud-Est. Sans rupture majeure avec la décennie précédente, les années 1990 ont vu également un accroissement de l'attractivité des territoires de la façade atlantique. Mais les années 2000 ont été marquées par de réelles différences avec les décennies précédentes. En effet, l'élément le plus saillant, comme on le voit sur la carte ci-après, est l'émergence d'un vaste ensemble homogène de territoires sans forte attractivité pour les jeunes médecins généralistes. On constate également que les agglomérations sont plébiscitées par les jeunes médecins.

cget
Commissariat général à l'égalité des territoires

Figure 1. Où s'installent les jeunes médecins généralistes durant la décennie 2000 ?



Source des données : OPC, Insee, Dress, RPPS - 2012, IGN GéoFla

LES FACTEURS D'ATTRACTIVITÉ

LES FACTEURS D'ACTIVITÉ PRÉPONDÉRANTS

La qualité et le cadre de vie offerts sur un territoire (proximité de la mer et/ou de la nature, climat agréable, agglomération de taille moyenne, distance domicile-travail entre 15 et 30 minutes).

L'existence et la qualité d'un projet professionnel collectif sur le territoire, porté par des confrères (maison de santé pluri-professionnelle, cabinet de groupe, etc.).

Les possibilités d'emploi du conjoint offertes sur le territoire.

AUTRES FACTEURS DÉTERMINANTS

L'accompagnement dans les démarches d'installation (outre les aides financières) : recherche et mise à disposition de locaux, démarches administratives, insertion professionnelle du conjoint, etc.

La présence de confrères sur le territoire et de professionnels paramédicaux ; **la proximité d'équipements et de services médicaux** (radiologie, laboratoire, etc.) ; **la proximité d'un service d'urgence**.

L'existence de services à la population, équipements et infrastructures sur le territoire (établissements scolaires, garde d'enfants, commerces, etc.).

LES PRINCIPAUX FACTEURS D'ATTRACTIVITÉ

Les études menées pour expliquer le phénomène d'inégalité de répartition de l'offre en médecine générale insistent sur l'évolution des mentalités et des aspirations des jeunes médecins. Aujourd'hui, ils souhaitent concilier carrière professionnelle et épanouissement personnel (trouver un équilibre entre vie privée, familiale et professionnelle, maîtri-ser son temps de travail, exercer dans un cadre sécurisé, etc.). Face à ces nouvelles attentes et priorités, certains territoires présentent des atouts, alors que les faiblesses d'autres territoires se traduisent par l'apparition de zones fragiles ou sous-médicalisées. La présente étude a permis de hiérarchiser les facteurs d'attractivité pour l'ins-tallation des jeunes médecins afin d'identifier des leviers d'action.

LES LEVIERS D'ACTION POUR FAVORISER L'INSTALLATION DES JEUNES MÉDECINS GÉNÉRALISTES

FAVORISER L'EXERCICE TEMPORAIRE POUR FAIRE DÉCOUVRIR LE TERRITOIRE

- développer les dispositifs de formation initiale au niveau local ;
- accompagner et inciter les médecins généralistes d'un territoire à devenir maîtres de stage ;
- mettre en place des dispositifs d'accompagnement et des aides pour limiter les freins à la venue de stagiaires et remplaçants sur un territoire.

PROPOSER AUX JEUNES MÉDECINS GÉNÉRALISTES DE NOUVEAUX CADRES D'EXERCICE

- encourager les professionnels à se regrouper ;
- proposer un exercice salarié, un temps de travail maîtrisé et faciliter l'exercice à temps partiel sur plusieurs lieux ;
- permettre aux jeunes médecins d'exercer sur un territoire, dans un cadre libéral, sans s'installer définitivement en cabinet ;
- décharger les médecins des tâches extra-médicales par des aides ciblées.

COMMUNIQUER AUPRÈS DES INTERNES ET DES JEUNES MÉDECINS GÉNÉRALISTES

- assurer la cohérence et l'efficacité de la diffusion de l'information au niveau régional ;
- promouvoir les territoires et valoriser leurs atouts auprès des médecins ;
- compenser les freins à l'installation et les faiblesses d'un territoire par des incitations financières.

DES EXEMPLES DE BONNES PRATIQUES

ENCOURAGER ET ACCOMPAGNER LES MÉDECINS GÉNÉRALISTES À ACCUEILLIR DES STAGIAIRES

Projet : le syndicat d'agglomération nouvelle (SAN) de Sénart, en Seine-et-Marne, a formalisé un **guide pratique** sous forme illustrée et communicante. Il présente :

- les étapes et démarches à réaliser auprès de la faculté pour devenir maître de stage des universités et accueillir en cabinet de ville des internes en médecine générale ;
- les avantages et bénéfices pour un médecin généraliste à accueillir un stagiaire.

Maître d'ouvrage : syndicat d'agglomération nouvelle de Sénart / Seine-et-Marne (77).

Partenaires : médecins généralistes libéraux de Sénart ; anciens et actuels stagiaires à Sénart ; ordres professionnels ; faculté de médecine de Créteil.

CRÉATION D'UN PÔLE POUR LA MISE EN RÉSEAU ET LA COOPÉRATION ENTRE PROFESSIONNELS DE SANTÉ

Projet : les professionnels de santé et les élus du Pays des Combrailles, dans le Puy-de-Dôme, ont co-élaboré une stratégie territoriale. Elle définit :

- **un pôle multi-sites autour de 4 zones de santé** ;
- des mutualisations de moyens au sein de chaque zone (matériel, humain, logistique et technique) ;
- des outils de coopération sur le territoire ;
- des thématiques d'interventions prioritaires (personnes âgées, prévention, etc.).

Maître d'ouvrage : Pays des Combrailles / Puy de Dôme (63).

Partenaires : communautés de communes du Pays des Combrailles ; professionnels de santé ; agence régionale de santé (ARS) ; conseil régional.

PROGRAMME WANTED, UNE BOURSE D'ÉTUDE ET DE PROJET PROFESSIONNEL

Projet : le conseil général de l'Allier a mis en place **un dispositif de bourse d'étude et de projet professionnel**. Il s'adresse aux étudiants de 3e cycle de médecine générale qui s'engagent à s'installer dans les zones de son territoire déficitaires en offre de soins, pour une durée d'au moins six ans. Ce dispositif bénéficie d'un large plan de communication.

Maître d'ouvrage : conseil général de l'Allier (03).

Partenaires : agence régionale de santé (ARS) ; conseil général ; union régionale des professionnels de santé (URPS) ; élus du territoire ; universités ; associations étudiantes.

L'INSTALLATION DES JEUNES MÉDECINS AU CŒUR DES MESURES DES COMITÉS INTERMINISTÉRIELS AUX RURALITÉS (CIR) DES 13 MARS ET 14 SEPTEMBRE 2015

Plusieurs mesures adoptées lors des derniers CIR permettent de soutenir l'installation des jeunes médecins dans les territoires touchés par la désertification médicale.

CIR DU 14 SEPTEMBRE 2015

UNE MESURE POUR FACILITER L'EXERCICE EN ZONE SOUS-DOTÉE

- **Signer 1 700 contrats pour favoriser l'installation de jeunes médecins.** Afin de favoriser l'installation de médecins sur les territoires ruraux, le dispositif des contrats de service public proposé sous forme de bourse aux étudiants en médecine qui s'engagent à exercer dans les territoires ruraux sera amplifié. 353 contrats étaient signés en 2012 ; ils seront 1 700 d'ici 2017.

UNE MESURE FAVORISANT L'EXERCICE LIBÉRAL COORDONNÉ

- **Atteindre 1 000 maisons de santé en service d'ici 2017.** L'État accompagnera la création de 200 maisons ou pôles de santé supplémentaires par rapport à l'objectif de 800 maisons fixé en mars 2015 afin d'atteindre 1 000 maisons en activité d'ici 2017. 170 maisons étaient en fonctionnement en 2012.

CIR DU 13 MARS 2015

UNE MESURE FAVORISANT L'EXERCICE LIBÉRAL COORDONNÉ

- **Généraliser la rémunération collective d'équipes de professionnels de santé**, en 2015, dans les maisons ou pôles de santé et les centres de santé. D'ici 2017, 1 000 équipes de soins de proximité bénéficieront de cette rémunération. Elle permettra de valoriser de nouveaux services pour les patients et de renforcer l'attractivité des territoires pour les professionnels de santé. Ces derniers peuvent ainsi offrir un meilleur accès aux soins et une meilleure qualité des soins.

UNE MESURE POUR RÉNOVER LE DIALOGUE ENTRE ÉLUS ET ARS

- Au-delà des contrats locaux de santé, le projet de loi de santé instaure des **comités territoriaux de santé qui permettront d'unifier les actions** des élus et des agences régionales de santé en faveur de l'offre de soins de proximité.

DES MESURES POUR FACILITER L'EXERCICE EN ZONE SOUS-DOTÉE

- **Proposer 200 contrats de praticien territorial de médecine ambulatoire** (PTMA) aux généralistes ou spécialistes afin de favoriser de nouvelles installations en zones manquant de médecins sur la période 2015/2016.
  Ce contrat peut être signé entre le médecin généraliste ou spécialiste et l'agence régionale de santé (ARS), pour une durée de trois ans. Il prévoit le versement d'une aide en cas de congé maternité ou paternité, afin de contribuer à couvrir les charges du cabinet médical, malgré l'arrêt provisoire de l'activité.

- **Mettre en place un contrat permettant le versement par l'ARS d'une rémunération complémentaire** aux médecins installés en zones isolées (par exemple, les zones de montagne).

Étude menée en 2013-2014 par EQR Conseil social & santé et OPC Conseil en analyse territoriale pour le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), en partenariat avec la direction générale de l'Offre de soins, des secrétariats généraux pour les affaires régionales (SGAR), des agences régionales de santé (ARS) et des associations d'élus* et le Conseil national de l'Ordre des médecins.

* Association des régions de France (ARF), Assemblée des départements de France (ADF), Association des maires de France (AMF) et Assemblée des communautés de France (AdCF).

En couverture : Consultation pédiatrique
© Natalie Faye / Image Source

Auteurs : Karine Hurel, Maud Jerber, Sylviane Le Guyader (CGET)

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
Premier ministre
COMMISSARIAT GÉNÉRAL À L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES
cget

Une publication du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET)
Directrice de publication : Marie-Caroline Bonnet-Galzy

Abonnez-vous à la collection **En Bref** :
info@cget.gouv.fr

Retrouvez la collection **En Bref**
www.cget.gouv.fr

Suivez-nous
@CGET_gouv
/CGETgouv

5, rue Pleyel 93283 Saint-Denis Cedex Tel. : 01 85 58 60 00

DOCUMENT 6

www.developpement-economique.fr/

Économie résidentielle versus économie productive
9 juin 2008 - Gabrielle Denis

L'universitaire Laurent Davezies a publié un petit livre fort intéressant sur le développement économique. Intitulé « La République et ses territoires », ce livre explore les paradoxes actuels en matière d'économie territoriale. Pourquoi est-ce dans les régions les plus riches, les plus développées économiquement que la pauvreté augmente le plus, alors que les régions les moins productives voient leur bien-être social augmenter ?
Loin des idées reçues, la réponse à cette question passe par une distinction fine de trois types d'économie (« productive », « résidentielle » et « sociale ») et une analyse approfondie de flux de richesses qu'elles drainent chacune sur les territoires.
L'économie « productive » ou « marchande » regroupe les revenus du travail et du capital des entreprises privées (notamment industrielles). Contrairement aux idées reçues, cette base économique ne « pèse » que pour 20 % environ dans l'économie des zones d'emploi.
L'économie « résidentielle » regroupe les activités induites par les retraités et le tourisme. Une base économique largement sous-estimée dans les esprits et qui pourtant « pèse » en réalité pour plus de la moitié des richesses (55 %) !
Enfin, l'économie « sociale » ou « publique » regroupe les richesses fournies par les salaires des fonctionnaires et par les transferts sociaux autres que retraites (chômage, minimas sociaux, allocations familiales, etc.). Cette base pèse, quant à elle, un quart (25 %) des richesses des zones d'emploi.
On comprend alors mieux pourquoi des zones peu industrialisées, à la fois touristiques et résidentielles comme l'Aquitaine, sont plus attractives pour les populations que des zones fortement industrialisées comme l'Ile-de-France. Voilà de quoi remettre en question les politiques de développement économiques qui se focalisent uniquement sur l'économie privée et industrielle, au dépens des emplois moins « nobles » du tourisme ou des services à la personne.
Malheureusement, ce livre ne s'étend par sur le problème des types d'emplois proposés par cette économie résidentielle, souvent peu qualifiés, mal payés et précaires. Ce qui remet en cause l'attractivité de ces régions résidentielles pour les populations les plus jeunes et les plus qualifiées.

Cf. Laurent Davezies, *La République et ses territoires : la circulation invisible des richesses*, Seuil, coll° La République des Idées, 2008.

DOCUMENT 7

RhôneAlpes Région

« Etat des lieux de l'économie résidentielle en Rhône-Alpes »

Synthèse de l'étude réalisée par les cabinets Argo&Siloe et OPC

– Conseil Régional Rhône-Alpes –

Avril 2012

Dans le cadre de sa Stratégie Régionale de Développement Economique et d'Innovation 2011-2015 (SRDEI), la région Rhône-Alpes souhaite accroître la contribution de l'économie résidentielle au développement local et accompagner les territoires dans l'élaboration de leurs diagnostics, stratégie et plan d'actions.
Pour mettre en œuvre cette démarche, la Région a souhaité connaître le poids et le potentiel de développement de l'économie résidentielle en Rhône-Alpes, à l'échelle des Zones d'Emploi (ZE).

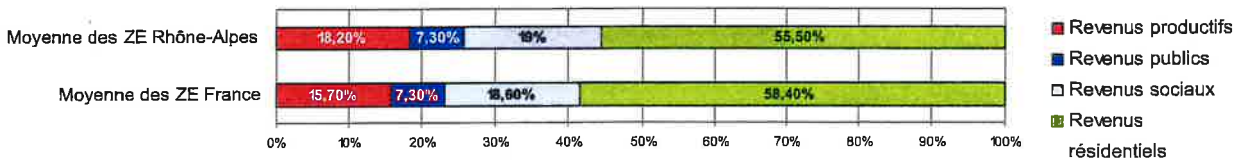
1. Les concept-clés

La théorie de l'économie résidentielle : une autre approche de la richesse locale

Les travaux développés depuis une dizaine d'années par le chercheur Laurent Davezies ont démontré que les mécanismes du développement territorial obéissent à des logiques radicalement différentes de celles du développement macro-économique : alors qu'au niveau national, le Produit Intérieur Brut (PIB) reste la variable clé du développement, au niveau local, **croissance ne signifie pas nécessairement développement**. Le niveau de développement d'un territoire dépend plus de sa capacité à capter de la richesse (revenu) qu'à seulement en produire (PIB). On observe ainsi une dissociation entre croissance et développement, entre lieu de consommation et lieu de production. Ainsi, les territoires les plus « riches » ne sont pas nécessairement les plus productifs.
Le développement d'un territoire s'opère dans un premier temps en fonction de **sa capacité à capter des revenus à l'extérieur de ses "frontières"** et dans un second temps en fonction de **son aptitude à redistribuer ces revenus sous forme de dépenses de consommation courante**. Les modalités de captation du revenu sont multiples. Laurent Davezies identifie **quatre grands types de revenus « importés »**, qu'il qualifie de « revenus basiques » ou de « moteurs de développements », qui ont des fonctions et des ressorts différents :

- Les revenus basiques productifs ou Base productive ; composante mondialisée des économies locales, cette Base conditionne l'existence des trois autres Bases.
- Les revenus basiques publics ou Base publique ; peu sensible aux aléas économiques, cette Base constitue un véritable amortisseur de choc pour les territoires en temps de crise.
- Les revenus basiques sociaux ou Base sociale ; cette Base a une fonction explicite de réduction des inégalités sociales et implicite de réduction des disparités territoriales.
- Les revenus basiques résidentiels ou Base résidentielle ; cette Base dépend de la qualité intrinsèque des territoires (qualité du cadre de vie, climat...) et des mécanismes de redistribution interterritoriaux. Elle participe à l'équilibre socio-économique du territoire.

Base Productive	Base Publique	Base sociale	Base résidentielle
Revenus liés à la présence d'actifs qui vivent sur le territoire et travaillent dans des secteurs d'activité qui ont pour vocation de produire des biens et des services vendus à l'extérieur du territoire	Revenus liés à la présence d'actifs résidant sur le territoire et travaillant dans la fonction publique d'État, Territoriale et Hospitalière	Revenus composés des prestations sociales (hors pensions de retraite) : indemnités chômage, allocations familiales, RSA...	Revenus issus des pensions de retraite, des dépenses touristiques marchandes et non marchandes, des revenus des capitaux mobiliers et fonciers, des revenus dont bénéficient les actifs qui résident sur le territoire mais travaillent ailleurs



Économie résidentielle et économie de proximité

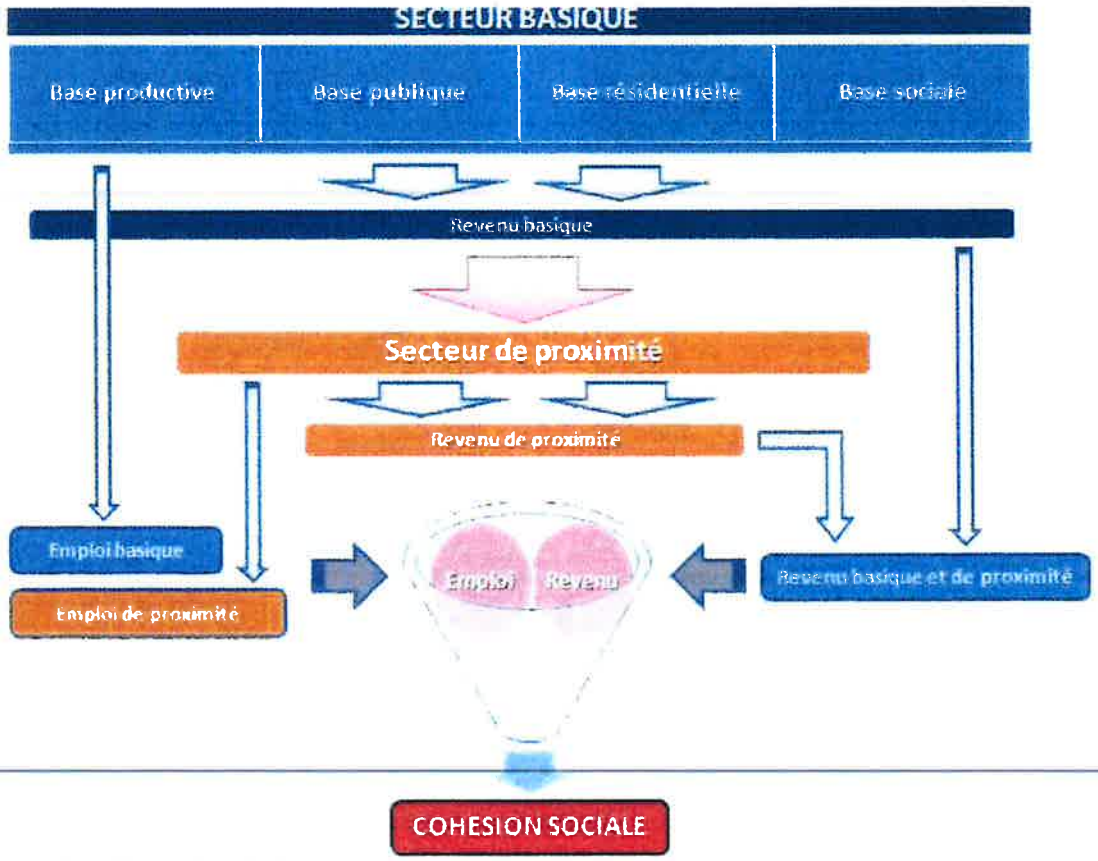
▶ *Ignorer aujourd'hui le concept d'économie résidentielle qui est au cœur des dynamiques territoriales reviendrait à négliger un des moteurs essentiels du développement.*

L'économie résidentielle est une économie de flux dont la vitalité dépend de l'attractivité résidentielle des territoires. **L'économie de proximité est quant à elle une économie de stocks** dont la vitalité dépend de la propension à consommer localement, c'est-à-dire de la redistribution dans les circuits économiques locaux de l'ensemble des revenus captés à l'extérieur (i.e. résidentiels mais aussi productifs, publics et sociaux).

L'économie de proximité : un gisement d'emplois considérable pour les territoires

Comme les autres revenus basiques, les revenus résidentiels stimulent l'économie de proximité.
Les secteurs d'activité de l'économie de proximité se composent, par opposition à ceux de la Base productive, de secteurs d'activité peu concurrentiels et peu exposés aux aléas conjoncturels ; on l'appelle à cet effet le « secteur abrité ».

Leur niveau de développement dépend de la propension à consommer localement des populations résidentes (actives et inactives) et des populations ponctuelles (touristes et résidents secondaires), que l'on peut regrouper sous le terme générique de « populations présentes ».
L'économie de proximité présente de multiples avantages. Moins concentrée géographiquement que les secteurs d'activité concurrentiels et exportateurs de la Base productive, ses secteurs d'activité se localisent plutôt en fonction de la densité présentielle et se répartissent de manière nettement plus homogène sur le territoire national. Peu soumises aux risques de délocalisation, elles exposent moins les territoires à des chocs brutaux de réduction d'emplois.
De surcroît, les compétences requises par les secteurs de l'économie de proximité couvrent un très large spectre de qualifications (allant du boulanger au médecin en passant par le chauffeur de taxi, l'artisan couvreur ou le pâtissier...). Ils demeurent ainsi beaucoup plus ouverts aux populations peu et pas qualifiées que les secteurs d'activité de la Base productive.
Les secteurs de proximité concentrent un volume d'emplois particulièrement significatif pour les territoires : 54 % des emplois en moyenne contre 46 % pour les secteurs d'activité concurrentiels de la Base productive (source Insee - Clap 2006).



Source : OPC d'après Laurent Davezies

(...)

Hélène Mainet

Mots
Les langages du politique

Les petites villes françaises en quête d'identité. Ambiguïté du positionnement ou image tactiquement combinée ?

Les acteurs des territoires urbains cherchent à valoriser leurs atouts dans un contexte de compétition territoriale, d'essor des mobilités, pour attirer (ou retenir) populations et acteurs économiques. Ce constat s'explique largement par des modifications récentes dans les modes d'aménagement des territoires (multiplication des collectivités territoriales, développement des logiques participatives, essor de l'économie présentielle, prise en compte des logiques de développement durable, etc.). Tout ce contexte explique que la communication territoriale se soit généralisée au cours des années quatre-vingt. La diffusion d'informations reste le principal objectif des sites Internet officiels des collectivités locales, les sites « vitrine ». Le web public territorial est ainsi aujourd'hui très bien développé, car les villes se sont déjà dotées de plusieurs générations de sites Internet qui ont favorisé la mise en ligne d'informations diverses : docu-ments de planification, délibérations des conseils municipaux, informations sur les projets d'aménagement, contacts avec les services concernés, etc. Ces sites s'intègrent dans une stratégie globale de communication menée par les collectivités locales (Bailleul, 2006).

Les représentations médiatisées par les outils de communication tels que les sites Internet forment ainsi un langage dans lequel les interventions maté-rielles concrétisent le changement en l'enracinant dans les représentations des habitants (Dumont, Devisme, 2006). Il est possible d'étudier ces publicités pour ce qu'elles sont véritablement : des « outils du politique » mettant en scène une pratique territoriale. En effet, chaque émission d'un tel message consti-tue en soi une action territoriale, fonctionnant au plan idéel mais susceptible d'avoir des effets matériels (Lussault, 1996). Pour étudier comment les acteurs des petites villes identifient leur territoire, il est intéressant d'observer l'image qu'ils ont et qu'ils donnent d'elles à travers leurs discours et leurs actions. Plus largement, l'information proposée par les supports promotionnels permet une

Université Blaise-Pascal Clermont-Ferrand
Helene.Mainet@univ-bpclermont.fr

première approche des problématiques locales. À côté de leur dimension première, essentiellement promotionnelle (donc se situant a priori plutôt sur un registre positif), ils disent explicitement ou implicitement les enjeux, les faiblesses du territoire et les préoccupations des acteurs. La lecture attentive et croisée donne ainsi une vue, certes incomplète, des réalités de développement local, des défis socio-urbains à relever. Chacune des villes propose une sorte de carte d'identité faite à la fois d'image et de réalité. C'est effectivement un des enjeux du marketing territorial, pour construire et favoriser le sentiment d'appartenance, de travailler simultanément sur les deux registres.

Les travaux de recherche récents portant sur le marketing territorial concernent majoritairement les grands ensembles régionaux (Barabel, 2010), les métropoles régionales ou villes moyennes (Proulx, Tremblay, 2006 ; Houllier-Guibert, 2008) ou certains projets urbains emblématiques des actions d'aménagement des grandes villes (Bailleul, 2008 ; Dumont, Devisme, 2006). Les niveaux inférieurs de la hiérarchie urbaine sont très peu étudiés. Pourtant, les petites villes se prêtent bien aux questionnements sur la construction des modèles territoriaux et sur les stratégies mises en œuvre. Parmi les positionnements stratégiques observables, les petites villes apparaissent en situation intermédiaire, capables de mobiliser des référents territoriaux tant urbains que ruraux, eux-mêmes pas toujours clairement définis. C'est ce qui explique qu'elles soient souvent qualifiées de termes mettant en valeur cette situation d'« entre-deux territorial » (Édouard, 2007) ou de « tiers-espace » (Vanier, 2001).

Les mécanismes de construction identitaire et d'identification des petites villes passent par l'analyse du marketing territorial, à travers l'étude des images et des discours utilisés dans les sites Internet (dépouillement de 110 sites de petites villes). Parallèlement, les acteurs d'une dizaine de petites villes ont été interrogés de manière à mieux connaître les modalités de mise en place des actions de marketing.

Dans le contexte actuel de concurrence entre territoires, pour attirer emplois et populations, quelles sont les stratégies mises en œuvre par les acteurs des petites villes pour se démarquer des autres types de territoires ? Quelles formes identitaires sont véhiculées ? Il importe d'affiner le propos en tenant compte de la diversité de la catégorie « petites villes » (selon leur taille, qu'elles soient isolées ou intégrées à des logiques d'agglomération). Il ressort de l'analyse des mots de la promotion territoriale que les modalités de marketing sont relativement récentes pour les petites villes et que leur mobilisation n'est pas évidente. Malgré tout, les traits qui rapprochent les petites villes sont importants et le positionnement commun tient largement à la place de l'économie présentielle dans les modèles actuels de développement des territoires.

La diversité de la catégorie « petite ville » transparaît dans les stratégies de communication

Définir la petite ville

Il n'est pas aisé de définir une *petite ville*. C'est une ville de petite taille, mais la question des seuils se pose. Les études portant sur la petite ville n'adoptent pas toutes les mêmes limites démographiques. Si la limite inférieure de 2 000 habitants semble acquise – officiellement, puisque c'est le seuil statistique de l'urbain en France –, elle est loin d'être adoptée par tous les chercheurs. L'INSEE lui-même, dans les études portant sur les petites villes, retient souvent la limite de 3 000 habitants. Les géographes, quant à eux, retiennent plus fréquemment le seuil des 5 000 habitants. Le seuil supérieur pose également problème, celui qui sépare une *petite ville* d'une *ville moyenne*. Là encore, les variations sont nombreuses, allant de 20 000-25 000 habitants (études de l'INSEE ; Édouard, 2007 ; Mainet, 2008) à 40 000-50 000 habitants (Santamaria, 2000).

Malgré tout, des dénominateurs communs existent dans les travaux de géographes. Outre le nombre réduit d'habitants, c'est une ville qui présente des caractéristiques économiques et fonctionnelles. Pour Jean-Paul Laborie, elle rassemble trois éléments fondamentaux qui la distinguent du bourg : « unités de production-résidence-services » (Laborie, 1997). Elle diffère par ailleurs de la grande ville par l'impossibilité d'y réaliser de véritables économies d'agglomération. Elle concentre un certain niveau d'équipements tertiaires (commerces et services). On y trouve toute la gamme des commerces banals, ainsi que quelques commerces plus rares (vêtements, etc.) ; des petites et surtout des moyennes surfaces ainsi que, de plus en plus, des grandes surfaces qui répondent aux nouvelles stratégies des grandes enseignes de distribution. Les services privés les plus courants sont présents (banques, assurances, services commerciaux). D'autre part, la petite ville se distingue aussi par sa capacité à « influencer » un territoire qui dépasse les limites de la commune. C'est un pôle de centralité dont le rayonnement varie, en moyenne, entre 10 et 20 kilomètres. Elle présente également des éléments d'urbanité : visibles dans les aménagements (présence de réseaux de rues commerçantes, d'aménagements urbains comme les trottoirs, de mobilier urbain, voire, de plus en plus, de rues piétonnes). Il y règne aussi une animation urbaine. Elle présente par conséquent des attributs et fonctions proprement urbains, mais en nombre plus réduit et dans une gamme moins diversifiée que les villes plus grandes.

C'est donc une catégorie hétérogène mais qui a un sens comme objet géographique au regard du fonctionnement territorial.

Le rôle de la taille démographique dans le positionnement des petites villes

Un premier critère de différenciation concerne assez logiquement la taille des petites villes. Quels points communs entre une ville de 5 000 habitants et une autre qui en compte 20 000 ? Notre échantillon de 110 petites villes intègre des villes allant de 3 700 à 22 000 habitants, avec une moyenne de 9 800 (25 villes de moins de 6 000 habitants ; 65 villes entre 6 000 et 15 000 ; 20 villes de plus de 15 000).

On retrouve souvent, et assez logiquement, une adéquation avec les réfé-rents ruraux pour les petites villes de quelques milliers d'habitants qui se veulent proches de leurs campagnes environnantes. Les petites villes autour de 5 000 habitants communiquent largement sur les critères de qualité de vie, de proximité, de convivialité et de « taille humaine ». À Amplepuis (Rhône, 5 000 habitants), le maire parle d'« une ville par ses équipements, un gros village par sa taille. Il nous faut assumer les charges de l'une et maintenir la convivialité et l'harmonie de l'autre ».

Inversement pour les petites villes comprises entre 15 000 et 20 000 habitants, les référents urbains sont davantage présents (valorisation de la capacité de centralité, gamme étendue de commerces et services, etc.). C'est dans cette catégorie de petites villes assumant des fonctions de centralité qu'on trouve (assez rarement cependant) des sites évoquant les enjeux de développement actuels de ces villes, à travers la défense des services publics ou les questions budgétaires. Sur des sites comme celui de Fourmies (Nord, 17 000 habitants) ou de La Broque (Bas-Rhin, 12 600 habitants), la fermeture des services publics est clairement évoquée et le slogan de « ville en campagne » (Four-mies) prend ici un sens plus politique.

Pour autant, l'effet taille n'est pas un critère véritablement discriminant car on peut trouver des référents ruraux pour des villes de 20000 habitants et, inversement, une affirmation d'urbanité pour des communes de moins de 10 000. D'autres facteurs interviennent donc pour justifier les différences de positionnement.

Un effet de positionnement géographique : isolée ou intégrée

Classiquement, on retient deux types de petites villes en fonction de leur localisation par rapport aux grandes villes et au monde rural. On repère, d'une part, les petites villes *intégrées* à des logiques de fonctionnement d'agglomération (soit des petites villes « banlieue », incluses dans le tissu urbain métropolitain ; soit des petites villes « périurbaines », souvent d'anciens bourgs rattra-

pés par l'urbanisation). D'autre part, les petites villes *isolées* sont des centres de bassins de vie et polarisent des territoires, surtout ruraux, plus ou moins élargis. Cette typologie classique semble pertinente car elle correspond à des situations économiques, sociales et politiques différenciées (échantillon de 38 petites villes intégrées et 72 isolées).

Les petites villes intégrées aux agglomérations jouent beaucoup de l'image verte et rurale, comme pour se démarquer de la grande ville. À Champs-sur-Drac (Isère, 7 500 habitants), c'est « la campagne aux portes de la ville », Saint-André-de-Cubzac (Gironde, 10 500 habitants) est « une ville à la campagne ».

Ces petites villes périurbaines participent à la situation d'« entre-deux », ne serait-ce que par leur localisation. Les référents au monde rural se traduisent notamment dans les stratégies d'accueil des populations axées sur le cadre et la qualité de vie. On essaie alors de valoriser une rupture avec le monde urbain (qui est forcément celui de la grande ville) et un rapprochement avec les aménités rurales (villes fleuries, espaces verts, etc.), même si, parallèlement, on mène des politiques d'aménagement visant à renforcer l'urbanité (plan d'aménagement de bourg, politique de réhabilitation, piétonisation, etc.). Les acteurs valorisent alors les sociabilités locales à travers le dynamisme associatif et culturel (liste des associations, calendriers des manifestations).

Inversement, les petites villes plus isolées cherchent à valoriser leurs capacités de polarisation à travers leur centralité. On retrouve largement, quelle que soit la taille, les qualificatifs de *cité* ou *capitale* : Belley (Ain, 9 000 habitants) est la « capitale du Bugey », Saint-Girons (Ariège, 10 000) est la « capitale du Couserans », Solesmes (Nord, 4 700) « une cité accueillante », etc. La gamme des commerces et services est largement présentée. Les petites villes isolées sont probablement celles où l'identité urbaine est dominante. Elles accordent une place essentielle à la notion de centralité selon une vision parfois éculée du rôle de la petite ville, à savoir celui d'un centre au service des campagnes environnantes.

Selon le type de petite ville, on observe un gradient de positionnement et une assez grande diversité de stratégies de promotion. Malgré tout, les stratégies promotionnelles témoignent de dénominateurs communs, notamment le constant balancement entre références rurales et urbaines. La petite ville se compare systématiquement aux autres niveaux territoriaux, soit pour s'en rapprocher, soit pour s'en démarquer.

Les mots de l'identité « petite ville »

L'analyse des mots et des images de la promotion territoriale des petites villes permet de mettre en lumière un certain nombre de caractéristiques qui témoignent d'un difficile positionnement identitaire. Les rubriques « Présentation du territoire » ou le « Mot du maire » des sites Internet étudiés ont été privilégiées car elles comportent souvent une description et qualification de la commune (83 sites sur 110).

L'image de la petite ville est souvent banale et valorise cadre et qualité de vie

Certaines des thématiques sont particulièrement courantes, voire banales. Le thème majoritairement présent dans les sites internet porte sur la localisation du territoire. C'est un thème ancien du marketing : l'accessibilité a été l'outil majeur de communication des villes. Cette question joue sur le registre de l'échelle et du raccordement, chaque ville exhibant à la fois sa centralité et sa connexité, soulignant sa situation géographique privilégiée « au cœur », « au centre » d'une région. Varennes-sur-Allier (Allier, 5 000 habitants) se présente comme « un carrefour européen au centre de la France », faisant réfé-rence à Jules César et à Charles Trenet avec la Nationale 7 ; Espalion (Aveyron, 6 000 habitants) est la « cité-carrefour de l'Aveyron ». Les exemples sont légion.

Une autre thématique également classique du marketing correspond à la présentation de l'histoire de la commune. Il n'est pas rare de voir des chronologies, souvent très détaillées émailler les sites internet, remontant parfois au Néolithique, mais valorisant généralement la période médiévale. On peut s'interroger sur les raisons de cet ancrage historique, qui relève parfois de la simple présentation (au même titre que les caractéristiques démographiques ou climatiques de la commune) mais qui témoigne souvent d'une recherche de légitimité territoriale, d'un enracinement dans une localité identifiée. De plus en plus, la présentation historique est associée à une valorisation patrimoniale, à travers les textes mais aussi les images (doc. 1). Outre certains bâtiments remarquables mis en valeur, c'est souvent le centre de la ville, le bourg qui est représenté, confortant ainsi l'image de la centralité et de l'urbanité (Périgois, 2006). À Villefranche-de-Rouergue (Aveyron, 13 000 habitants), on vante « un patrimoine à couper le souffle mais un patrimoine vivant. La ville, consciente des trésors qu'elle abrite, achèvera en 2007 la procédure qui, en définissant et organisant un secteur sauvegardé, permettra à tout un chacun de trouver des moyens nouveaux de rénover cet exceptionnel bâti. La loi Malraux ici prend tout son sens : on préserve, on embellit, on restaure... pour faire vivre ». Cette association « patrimoine/dynamisme » peut être mise en relation avec les stratégies des grandes villes qui valorisent la formule « culture/innovation » comme éléments forts de leur communication territoriale. La déclinaison est ici plus modeste mais également plus adaptée à la captation des mobilités touristiques et résidentielles propres aux petites villes (Khan, 2010).

Mais les images associées à la petite ville sont souvent ordinaires. Les quali-ficatifs de « ville à taille humaine », « ville où il fait bon vivre » sont fréquents.

Document 1 : Bandeaux de sites internet valorisant le patrimoine urbain

Sources : sites internet de Munster (www.ville-munster68.fr), Grenade-sur-Garonne (www.mairie-grenade.fr), Brignoles (www.ville-brignoles.fr) et Kaysersberg (www.ville-kaysersberg.fr), consultés en juillet 2011.

Ils insistent sur des critères de qualité de vie qui, à force d'être répétés, sont généralement passe-partout.

La ville de Saint-André-Lez-Lille (intégrée à la métropole lilloise, 10 100 habitants) est intéressante. Parmi les avantages annoncés, on relève que « Saint-André est une ville où il fait bon vivre ». Plus loin, on peut lire :

> Ni trop grande ni trop petite, Saint-André est une ville où règne la convivialité avec ses commerces de proximité de grande qualité, son marché du mardi matin, ses équipements sportifs, les administrations, les services dédiés à l'enfance, les services aux seniors, etc. Tout cela a valu à Saint-André son slogan de « La ville sympa qui veut le rester ! ».

Outre la liste des services et équipements, somme toute assez classiques, on note l'idée d'une taille optimale, qui conjuguerait les avantages de la ville sans les inconvénients de la grande ville. Cette image d'équilibre n'est pas exceptionnelle. Ainsi à Tonneins (Lot-et-Garonne, 10 000 habitants) évoque-t-on « un équilibre entre développement et qualité de vie ».

La qualité de vie est un argument promotionnel très présent, fait de convivialité et de douceur de vivre. Saint-Girons (Ariège, 10 000 habitants) est « chaleureuse » et « souriante ». Cette qualité de vie est illustrée par l'image du marché, symbole entre tous de convivialité et de proximité sociale. Les images de marché sont nombreuses dans les illustrations des sites présentant des scènes animées.

La promotion est explicite. Les petites villes cherchent à donner une image qui correspond aux attentes actuelles des populations (ou à l'idée que les acteurs en ont). Dans ces exemples, les « cibles » promotionnelles sont clairement les ménages et les touristes. Pour autant, il faut bien remarquer la

banalité des attributs. Si une certaine qualité de vie est vantée, elle est faite de calme, de tranquillité. Sympathie, convivialité et tranquillité seraient les apanages de la petite ville, implicitement opposés à l'anonymat et au caractère plus impersonnel de la grande ville. Se pose en effet la question du réalisme des acteurs locaux. Insistent-ils sur des critères non matériels de qualité de vie, même banals, car ils savent qu'ils ne peuvent guère rivaliser avec les villes plus grandes en termes d'équipement et de services ? La qualité de vie serait alors une sorte de compensation au moindre équipement urbain, alors que le marché illustrerait l'animation, au moins hebdomadaire, de la commune.

La petite ville entre comparaison avec le village et mimétisme avec la grande ville

Un autre point qui ressort clairement de l'analyse des stratégies promotionnelles est le constant balancement entre références rurales et urbaines. Il est intéressant de remarquer que l'expression *petite ville* n'apparaît que deux fois dans les sites de notre échantillon. La petite ville se compare systématiquement aux autres niveaux territoriaux. Il y a trois types de stratégie visibles.

La première d'entre elles relève d'une logique de mixité : mi-urbain, mi-rural. Comme on le précise à Saint-André-lez-Lille (10 100 habitants), on est « à deux pas de Lille tout en étant très poche de la campagne ». Sélestat (Bas-Rhin, 20 000 habitants) « offre à ses habitants tous les avantages d'une ville moyenne conjugués aux attraits d'une nature préservée et d'une campagne toute proche ». Ce positionnement valorise la situation intermédiaire des petites villes.

Un certain nombre de petites villes se posent délibérément dans une comparaison/adéquation avec le monde rural. On parle de *petites villes rurales*, voire de *villages*. Dans certains cas, les références urbaines disparaissent même de la présentation de la commune. À Blanzat (Puy-de-Dôme, 4 000 habitants, commune appartenant à Clermont-Communauté), les acteurs vantent les qualités villageoises : « Blanzat est un agréable village de campagne riche de 4 000 habitants environ. » Volvic (Puy-de-Dôme, 4 200 habitants) se présente ainsi : « Ce bourg auvergnat blotti au pied du Puy de la Bannière vous surprendra par la richesse de son patrimoine. » Aucune mention de la proximité clermontoise n'est faite dans la page de présentation de la commune.

Dans ce positionnement, l'environnement figure en bonne place, toujours présenté comme « naturel », « préservé » ou « de valeur » et le cadre de vie est une composante essentielle du positionnement de certaines petites villes vers la « campagne ». Il est intéressant de constater que la mobilisation de la ruralité est forte dans la construction identitaire des petites villes et dans les discours produits. Pourtant, c'est une certaine ruralité qui est ainsi utilisée et elle-même construite (Mainet, Édouard, 2008). Celle d'une société traditionnelle qui conserverait des valeurs de référence dans un monde de modernité et de

mobilité ; celle d'un environnement préservé valorisé comme cadre de vie (alors que les sociabilités et les pratiques s'urbanisent). Cependant, pour toutes, les références à la ruralité sont de plus en plus indissociables de la qualité de vie. La ruralité, c'est le « petit plus » identitaire, le supplément d'âme qu'utilisent les petites villes pour se présenter comme des « villes où il fait bon vivre ».

Le dernier type de positionnement identitaire concerne le mimétisme avec les grandes villes. En effet, certaines petites villes se tournent plus résolument vers le modèle urbain. Elles se dénomment *cité*, *capitale* de tel ensemble régional ou de telle activité : Sarlat est la « capitale du Périgord noir », Thiers est la « capitale de la coutellerie », etc.

Ces stratégies urbaines portent souvent sur la valorisation des valeurs architecturales et culturelles et véhiculent également des valeurs de dynamisme et d'action. Privas (Ardèche, 15 000 habitants) est « la ville qui bouge avec son temps ». Belley (Ain, 9 000 habitants) est « la capitale historique, économique et culturelle du Bugey et offre une gamme complète de services, d'activités et d'environnement économique équilibré ». Elle détaille ses atouts : « Un cadre de vie agréable, une main-d'œuvre qualifiée et de qualité, des services publics importants ainsi que de nombreuses associations sportives et culturelles, sont des atouts que bien des communes plus importantes nous envient. »

Dans ce cas, l'identité est différente et la cible promotionnelle plus élargie. Il s'agit d'attirer des habitants mais aussi des entrepreneurs en valorisant un tissu économique et une identité dynamique (le mouvement, l'action, l'esprit d'entreprise). On le voit, pour les petites villes qui ont des stratégies résolument urbaines, la référence est toujours la grande ville. L'idée est de démontrer que la petite ville, parfois surqualifiée de *moyenne*, a tout d'une grande.

Dans tous les cas de figure, la catégorie « petite ville », malgré sa diversité et sa difficulté à se définir pour elle-même, génère un certain nombre d'éléments identitaires relativement spécifiques.

Le marketing territorial des petites villes : une démarche relativement récente et parfois difficile à maîtriser

Le marketing urbain n'est pas récent et le mouvement a gagné toutes les unités urbaines d'une quelconque importance durant les années quatre-vingt. Or, les acteurs des petites villes ne sont pas nécessairement préparés aux techniques et enjeux de la promotion territoriale actuelle.

Des enjeux d'ingénierie et de moyens : le « bricolage » des petites villes

La promotion territoriale passe largement par les nouveaux canaux liés au numérique. Dans un premier temps, les institutions municipales sont restées

assez frileuses par rapport au développement de sites internet. Ce n'est que vers la fin des années quatre-vingt-dix qu'ils se sont généralisés et se sont articulés avec d'autres pratiques numériques municipales émergentes telles que l'e-démocratie ou, plus prosaïquement, le déplacement d'une partie des relations administratives vers un support internet. Ainsi, sites internet, blogs, supports multimédias ou médias sociaux sont-ils développés comme nouveaux « canaux » de la communication publique territoriale : blogs, chats, alertes SMS, liste de diffusion de newsletter, forums (Bailleul, 2006 ; Barabel, 2010). Les chargés de communication sont aujourd'hui très orientés vers des missions de mobilisation de la population locale et d'animation du territoire. Si la promotion extraterritoriale a fait l'objet d'actions phares dans les années quatre-vingt, actuellement se développe surtout la communication de proximité (Houllier-Guibert, 2008).

Incontestablement, les ressources numériques offrent en ce sens des possibilités décuplées dans un plan de communication. L'étude de notre échantillon montre que la grande majorité des communes possèdent un site internet (seules 4 communes sur 110 n'en ont pas). Il faut souligner le rattrapage opéré par nombre de petites villes : longtemps en retard dans le domaine de la communication numérique par rapport aux villes plus grandes, elles sont largement engagées dans ces nouvelles pratiques de communication (doc. 2).

Pas de site internet	4
Site des structures intercommunales	6
Site descriptif, informations pratiques	17
Site avec présentation/description du territoire municipal	83
Total échantillon	110

Document 2 : Caractéristiques des sites internet des petites villes (échantillon)

Certaines communes se veulent particulièrement en pointe dans ce domaine. Un certain nombre de « Mots du maire » ou de pages d'accueil informent sur la nouvelle version du site et sur les innovations mises en place pour plus de « proximité », de « régularité » ou d'innovation. À Tonneins (Lot-et-Garonne, 10 000 habitants), la logique de communication est explicite :

En 2007, à l'instar des autres communes, notre ville de Tonneins se devait d'avoir enfin son site internet. Notre nouveau site [...] permettra de diffuser à tous les internautes tonneinquais toute l'information locale en temps réel. Il facilitera les échanges entre l'administration communale et les usagers des services publics. Il portera hors des frontières du département les couleurs de notre ville afin d'attirer plus de touristes et de nouveaux habitants. Enfin il devrait permettre de faire la promotion de notre commune et de son économie auprès des entreprises désireuses de s'installer dans la région.

Pour autant, ce « tournant numérique » n'est pas évident pour les petites villes. Les entretiens menés sur les modalités de la promotion territoriale montrent que la communication est largement faite en interne, par le service communication dans le meilleur des cas, voire par un personnel administratif ou un élu. De plus en plus, il y a recours à un prestataire extérieur (pour environ un tiers des communes interrogées) pour la gestion technique. Se posent donc clairement des enjeux d'ingénierie dans la réalisation mais surtout dans la mise à jour des sites (très visibles lors de la consultation directe à travers la rubrique « Actualités » qui n'est pas toujours récente). Il y a là certainement un élément de différenciation entre petites villes, selon l'affichage plus ou moins moderne qu'elles proposent.

La question des moyens financiers complète le manque de moyens humains. En effet, dans les communes étudiées, le budget dédié à la communication oscille entre 0,2 et 3 % du budget annuel de fonctionnement (pourcentage plus important si on prend en compte la promotion touristique liée aux offices de tourisme). Les chargés de communication évoquent volontiers la logique de « bricolage » nécessaire, compte tenu des faibles moyens. Ceux-ci sont limités et handicapent parfois les actions de promotion possibles dans certaines petites villes. C'est un élément de spécificité du marketing des petites villes par rapport aux niveaux supérieurs qui disposent de services communication plus importants et davantage professionnalisés.

Attractivité et concurrence entre territoires : d'indispensables partenariats entre collectivités

Un autre élément fréquemment évoqué est la logique concurrentielle à laquelle les petites villes sont confrontées. En effet, il est difficile de promouvoir un discours offensif dans le contexte actuel. L'image « petite ville » est rarement utilisée car peu « porteuse », selon les acteurs. Les grandes villes sont identifiées comme les concurrentes directes, les territoires qui bénéficient des avantages comparatifs les plus importants. Notons le cas particulier des acteurs des petites villes de zones touristiques (littoral, montagne) qui identifient les grands sites touristiques proches comme d'éventuels concurrents, plus attractifs, mais qui misent sur une complémentarité pour capter une partie du potentiel promotionnel. Ainsi Belleville (Rhône, 8 000 habitants) se positionne-t-elle comme « porte des crus du Beaujolais » ou Orthez (Pyrénées Atlantiques, 11 000) est-elle « au pied des Pyrénées, au carrefour de la Chalosse landaise, du pays basque et de la Bigorre, point de départ de toutes les escapades ».

C'est ce contexte concurrentiel qui explique largement la place des partenariats dans la promotion territoriale. Les offices de tourisme et les structures intercommunales arrivent en tête des principaux partenaires de la promotion (partenariats financiers, collaboration sur les contenus, partage de la promotion). Dans certains cas, la promotion communale est même faite via le site

de la communauté de communes (doc. 2), mais, le plus souvent, s'opère une répartition des rôles selon les attributions. Il est ainsi frappant de constater que les acteurs économiques sont assez souvent absents, de manière directe, de la « cible » promotionnelle des sites municipaux. Le développement économique étant une compétence des communautés de communes ou d'agglomération, la promotion économique est beaucoup plus présente sur les sites intercommunaux. L'analyse des sites municipaux montre que les destinataires de la promotion sont majoritairement les habitants, les touristes et les éventuels futurs habitants.

L'économie présentielle : un contexte favorable

Ce positionnement vers les habitants et les touristes traduit largement le tournant pris par le développement économique et la place accordée à l'économie présentielle, par rapport à l'économie productive. Dans le contexte actuel de mobilité croissante des populations, temporaires ou permanentes, le poids des différents revenus de transferts représente une part grandissante de la richesse produite. La base productive est souvent moins importante que les autres sources de revenus : salaires associés aux emplois publics, pensions de retraite, prestations sociales ou encore revenus des « résidents non recensés » (résidents secondaires, touristes, etc.). Ces revenus mobiles des populations présentes sur un territoire à un moment donné jouent, au même titre que les revenus productifs, un rôle puissant de moteur de développement (Davezies, 2003). Alors que le développement territorial a longtemps fait référence à un modèle quasi unique renvoyant les acteurs publics à la réalisation d'infrastructures de déplacement et à la création de zones d'activités, le développement de revenus mobiles suggère que d'autres voies de développement sont possibles autour de cette perspective d'attraction et de fixation de revenus sur un territoire donné.

Pour le milieu rural et pour les villes petites et moyennes, la mobilité accrue des ménages représente un atout parce qu'elle génère des revenus qui irriguent les territoires indépendamment de leur capacité productive et valorise des avantages culturels, environnementaux, paysagers et patrimoniaux (Édouard, 2008 ; Mainet, 2007). Il est donc symptomatique de voir les sites internet des petites villes développer des actions visant à renforcer l'attractivité résidentielle et touristique et à développer des activités et des emplois dans la sphère dite « domestique » (et donc à valoriser la présence de résidents et touristes). C'est notamment le cas des petites villes décroissantes (dans notre échantillon, 28 villes ont perdu de la population depuis le recensement de 1968), fortement touchées par le déclin d'activités productives (Decazeville, Commentry, Lannemezan, Mourenx, etc.) et qui trouvent dans l'économie présentielle une nouvelle perspective de développement territorial.

Les travaux sur les modes d'habiter (Cailly, 2008 ; Cailly, Dodier, 2007) ou sur les représentations des habitants (Morel-Brochet, 2007) montrent que les images produites par les acteurs correspondent largement aux attentes des (nouveaux) habitants des petites villes, notamment périurbaines (valorisation du cadre de vie, de la campagne et de la nature tout en étant assez proches de la ville). Dans le contexte actuel de développement de l'économie présentielle, c'est certainement un atout à jouer pour les acteurs des petites villes.

Pour autant, ce positionnement n'est pas spécifique aux petites villes. D'autres villes, plus grandes, communiquent également largement sur des critères similaires de qualité et de cadre de vie (« Pau, ville jardin », « La Rochelle est une ville belle et généreuse », Nantes « se distingue par sa qualité de vie et son environnement », etc.). Il témoigne plutôt de l'essor des mobilités résidentielles, du basculement d'une économie productive vers une économie présentielle, liée aux revenus des habitants et des résidents temporaires (touristes par exemple) dans les facteurs de développement local des territoires. Les territoires urbains plus grands peuvent également mobiliser d'autres éléments d'attractivité et de positionnement comme l'innovation, la compétitivité, le dynamisme ou les grands projets urbains. Les petites villes se retrouvent ainsi en concurrence directe avec les autres territoires comme lieux idéaux pour mener les styles de vie contemporains fortement idéalisés et plébiscités dans les enquêtes d'opinion.

La construction identitaire vise à affirmer une singularité. Dans un contexte concurrentiel où les territoires ne sont plus une évidence, se distinguer pour affirmer son originalité est une nécessité. D'où le besoin de « créer » de l'identité qui n'apparaît plus spontanément. Le processus de construction de l'identité, qu'elle soit sociale ou politique, se fait tout autant par la mesure des différences dans une opposition à l'autre que dans l'affirmation forte d'une référence ou d'une appartenance commune. Dans le cas de la petite ville, le processus est surtout dans l'adoption de traits propres à d'autres entités territoriales (urbaines et rurales) et à leur combinaison. Il s'agit de se référer au rural pour se démarquer de l'urbain associé à la grande ville (loin du tumulte des grandes agglomérations, dans un cadre de vie attractif) mais aussi de se démarquer du rural pour se rapprocher de l'urbain (loin de l'isolement, intégration aux dynamiques du monde moderne, dotations en équipements et services urbains).

Dans la communication territoriale actuelle, on observe une valorisation d'une certaine idéologie de la proximité : la justification du local comme territoire de l'action (Houllier-Guibert, 2008). Le champ lexical dans lequel s'insère la notion de proximité montre combien elle est invoquée comme valeur positive, de refuge, où la convivialité, la solidarité, l'authenticité et plus largement l'enracinement viennent conforter le quotidien. Promouvoir une unité géographique, culturelle et historique oblige à parler d'identité pour diminuer l'hétérogénéité des comportements individuels et la diversité des parcours.

L'objectif est que chacun se retrouve dans sa ville et pas seulement dans un groupe de personnes. Le sentiment de bien-être est spatialisé plus que socialisé et devient un sentiment d'appartenance territorial. Le marketing urbain participe ainsi à une territorialisation de l'action publique, dans un contexte de décentralisation (nouvelles compétences des élus locaux) qui nécessite de faire connaître les nouvelles structures institutionnelles et dans un contexte de nouvelles dynamiques géographiques (périurbanisation, mondialisation, etc.). Les petites villes, de ce point de vue, semblent à même de valoriser leurs atouts, comme territoire de la proximité par excellence.

(...)

DOCUMENT 9

Attirer les "talents" hors de Paris : le grand défi du branding territorial

Margaux Leridon – Slate.fr – 03.09.2013

Faire venir des emplois et investisseurs est devenu un enjeu de premier plan pour les métropoles de province. Dans ce but, elles se mettent à créer un peu partout des «marques de territoire»: culture, qualité de vie, pub, tout est fait pour appâter les «classes créatives».

Nos territoires, des entreprises comme les autres? C'est l'impression que nous donnent, souvent, ces campagnes publicitaires désincarnées qui viennent égayer les couloirs du métro, où l'Alsace et la Bretagne pourraient se confondre si on ne les avait pas clairement signalées par des bretzels pour la première et une épuisette pour la seconde.

Vous avez dit «cliché»? C'est que vous êtes un grand pessimiste. En vérité, il s'agit seulement de communication simple et efficace.

Mais d'où vient cette multiplication de campagnes, plus ou moins heureuses, pour s'arracher touristes, talents et investisseurs d'un territoire à l'autre?

Certes, il y a toujours eu des offices du tourisme pour vanter l'eau plus bleue d'une ville balnéaire et l'herbe plus verte d'un bout d'arrière-pays, mais rien de comparable à ces stratégies intégrées, qui réunissent différents acteurs institutionnels derrière un même étendard —une même *marque*— pour promouvoir une ville où une région auprès, non seulement des vacanciers, mais aussi des résidents potentiels, et dont la marque «Only Lyon» est l'exemple le plus caractéristique pour la France.

« Glamouriser » sa ville grâce au branding territorial

Différent du simple marketing, le branding territorial, nous explique Gilles Pinson, professeur de sciences politiques à Sciences Po Paris et Sciences Po Bordeaux, consiste *«à créer un attachement d'ordre quasi-affectif entre la ville et ses utilisateurs potentiels»*.

Facile lorsqu'on s'appelle Paris ou New York, et que des siècles d'histoire, de tradition et de représentations partagées nous offrent sur un plateau tous les éléments d'une image romantique. Plus compliqué lorsqu'on s'appelle Lyon ou Amsterdam et que tout ce que nous offrent les siècles d'histoire, c'est la photo d'une ville industrielle pas sexy ou d'un parc d'attractions pour adulte un peu trop sexy.

Mais tout n'est pas perdu, au contraire. Si le nom de votre ville peine à vendre du rêve, rattrapez-vous sur le nom de votre marque. Ainsi Amsterdam, un peu trop sulfureuse, deviendra I amsterdam (jeux de mot sur *«Je suis Amsterdam»*), beaucoup plus lisse, sérieuse et professionnelle tout en restant culturelle et sympa. De même, Lyon, quasiment inconnue au niveau international, deviendra Only Lyon (là, c'est une anagramme), une métropole d'envergure européenne, alternative potentielle à Paris pour les investisseurs français et étrangers.

Lionel Flasseur, directeur du programme Only Lyon, ne s'en cache pas: *« A l'origine du projet*, nous explique-t-il, *il y avait le constat d'un décalage entre l'image de la ville et sa réalité économique et touristique. »* Pour que cette réalité continue d'évoluer dans un sens positif, il fallait impérativement dépoussiérer l'image de la cité. D'où la création de la marque, à laquelle sont associés différents acteurs-clés du développement du territoire, qu'ils soient publics (conseil municipal, Grand Lyon, universités...) ou privés (chambres de commerce, entreprises, etc.).

«Jusqu'en 2007, souligne Lionel Flasseur, *ces différentes structures se perdaient dans une forêt de logos, envoyant des signaux parfois contradic-*

toires. Elles se regroupent désormais toutes derrière la bannière d'Only Lyon.» La marque est pilotée par un comité ad hoc, qui définit une stratégie globale déclinée ensuite par chaque institution selon ses besoins spécifiques.

Un fonctionnement comparable à celui du Voyage à Nantes, une structure qui se propose de promouvoir la ville à travers l'organisation d'évènements culturels décalés. *«Si on veut développer le tourisme à travers "Le Voyage à Nantes"*, précise Aurélie Péneau, directrice du développement touristique, *c'est aussi pour les retombées économiques indirectes: ça attire les investisseurs, les nouveaux habitants...»*

Comme à Lyon, l'idée était de *«créer une structure qui regroupe plusieurs organismes, en particulier l'office du tourisme et différents sites culturels phares, pour gagner en lisibilité par une stratégie de promotion unique»*. Un système rationnel et efficace, destiné à attirer les investisseurs, les touristes... et surtout la fameuse «classe créative», ces cadres cultivés censés favoriser le développement des villes, selon Gilles Pinson.

Une catégorie définie par le chercheur en sociologie urbaine Richard Florida, dans son ouvrage de référence *The Rise of the Creative Class*, comme les concepteurs de notre société (ingénieurs, artistes, entrepreneurs...). Une population mobile, urbaine, connectée et qualifiée qui se distingue par trois principales caractéristiques: talent, technologie et tolérance.

Population éduquée et consommatrice de culture

À regarder de près le site d'Only Lyon, il est ainsi clair que le public visé est une population éduquée et consommatrice de culture. Il vante en effet en priorité *«une qualité de vie hors du commun»* et souligne que *«les habitants et les touristes apprécient cette ville d'art et de culture, à travers son histoire et son patrimoine très riche, ses nombreux évènements culturels et artistiques, ses magnifiques espaces de loisirs, comme le célèbre parc de la tête d'Or, et l'aménagement remarquable de ses berges du Rhône»*. La marque a même une webTV dédiée, qui a consacré un spot spécifique aux atouts culturels de la ville:

L'adhésion à la théorie de la classe créative est encore plus manifeste sur le site du Voyage à Nantes:

«Sur l'échiquier national et européen, la métropole se distingue par une politique culturelle exemplaire qui depuis vingt ans n'a de cesse de la caractériser: le Voyage à Nantes fait le choix de la culture et du patrimoine comme leviers d'attractivité et de création d'activités.»

La volonté d'attirer grâce une image de ville créative et culturellement riche est d'autant plus flagrante à Nantes que, comme le reconnaît Aurélie Péneaud, *«Nantes ne peut pas compter sur un patrimoine d'exception, comme Bordeaux par exemple»*. Et pourtant, c'est bien sur la culture que Nantes Métropole a décidé de mettre l'accent en créant Le Voyage à Nantes en 2011.

La directrice du développement touristique insiste sur la *«politique culturelle exemplaire de la ville»*, qui a permis la *«création d'objets culturels»* et *«l'émergence d'un patrimoine nouveau [...], une offre culturelle permanente, ouverte au public»*. Un court métrage a été réalisé pour présenter ce nouveau patrimoine :

Marseille, désignée capitale européenne de la culture 2013, s'inscrit elle aussi dans une démarche de séduction des touristes et futurs habitants par un discours sur le dynamisme créatif, avec en particulier l'ouverture du MuCEM à l'entrée du port. L'exemple de Lille 2004, ville qui souffrait d'un déficit de notoriété et qui a réussi à se redonner une image positive grâce à un projet culturel de grande ampleur, a convaincu d'autres collectivités de la pertinence de cette stratégie axée culture.

Cette volonté d'attirer des cadres cultivés se manifeste aussi dans le choix du public ciblé par les campagnes: *«Notre communication est tournée vers l'international*, explique Lionel Flasseur au sujet d'Only Lyon, *ainsi que vers Paris qui est un terrain de chasse pour aller chercher les projets, mais pas vers les autres villes de France»*. Paris, qui concentre à elle seule 44% des emplois stratégiques du pays, serait donc le seul terrain intéressant de l'Hexagone...

Le choix du Voyage à Nantes est moins radical: *«Nous ciblons le Grand-Ouest*, affirme Aurélie Pénaud, *ainsi que Paris et l'Ile-de-France, très bien connectés à la ville par le TGV. En Europe, nous sommes présents dans une dizaine de villes: Madrid, Barcelone, Milan, Amsterdam...»*

Mais on retrouve néanmoins une préférence pour un public urbain, mobile et cultivé – les campagnes sont affichées essentiellement dans les gares et aéroports, et, précise la directrice du développement touristique, *«elles sont toutes signées par des grands artistes»* plutôt que par des agences de communication classiques.

Un élitisme parfois déconcertant. *«Je trouve l'affiche déprimante, je ne comprends pas comment elle peut attirer»*, s'inquiétait par exemple un restaurateur nantais cité dans un article de Métro.

Les «classes créatives», une théorie à la mode

«La théorie des classes créatives a été très à la mode ces dernières années, développe Gilles Pinson. *C'est l'idée que dans la société post-industrielle actuelle, ce ne sont plus les gens qui suivent les emplois, en venant par exemple s'installer dans une ville disposant d'une usine, mais les emplois qui suivent les gens, une certaine catégorie de population —la fameuse classe créative— suscitant, par sa simple présence, du développement économique».*

«Dans un contexte de plus en plus concurrentiel, les territoires se doivent d'attirer des talents, ajoute-t-il. *Décentralisation, désengagement de l'État, ouverture européenne et donc rivalités nouvelles... Pour garder en leur sein des sources de rentabilité économique, villes et régions doivent redoubler d'inventivité afin de faire venir —et rester— ceux qui feront tourner la machine».*

Cette classe créative est supposée créer du développement économique là où elle s'installe. Parce qu'elle a des idées, elle est susceptible de générer de l'emploi de façon directe, en employant des salariés pour exécuter ses projets. Parce qu'elle a de l'argent, elle est susceptible de générer de l'emploi de façon indirecte, en consommant une grande quantité de services, allant des plus basiques —aller chez le médecin et au supermarché, comme tout le monde— aux moins basiques —bien sûr de la culture, mais aussi des cours de sport, des vêtements chics et des nourritures à la mode (légumes bio, pâtisseries sans gluten).

Quant à savoir si cette «classe créative» est véritablement la clé du développement économique, la question reste ouverte. Politiquement très populaire, la théorie de Florida est académiquement très contestée. Pour Gilles Pinson, elle conduit trop souvent à oublier les résidents réels de la ville au profit de ses utilisateurs potentiels.

«Les politiques urbaines des villes sont pensées pour les gens qui n'y habitent pas», déplore le chercheur, rejoint sur ce point par Camille Chamard, directeur de l'Institut d'administration des entreprises de Pau et spécialiste du marketing territorial:

«Les populations ne sont que très rarement impliquées dans la définition de ces images de marques, qui ne leur sont de toute façon pas directement destinées.»

Des populations locales oubliées?

Concernant Only Lyon, Lionel Flasseur ne nie pas l'absence de sollicitation des Lyonnais pour la genèse du projet:

«Mais les habitants ont été associés a posteriori au développement de la marque, par le biais des ambassadeurs Only Lyon, des bénévoles qui ont deux missions principales: assurer la promotion de la ville à leur échelle [faire connaître Lyon dans le cadre de leurs déplacements, ndlr] *et déceler des opportunités* [faire remonter à l'équipe Only Lyon des informations lorsqu'ils détectent une opportunité de développement].*»*

Il évoque aussi le concours «Only Lyon Buzz», qui récompense une vidéo amateur défendant les couleurs de la ville, destinée à devenir virale sur Internet.

Même son de cloche du côté du Voyage à Nantes. *«Les Nantais n'ont pas été directement associés à la conception du projet,* reconnaît Aurélie Péneau, *mais de nombreux acteurs nantais l'ont été: une vingtaine de structures culturelles, l'école d'architecture, l'école des Beaux-Arts, les entreprises... En outre, 90% des œuvres exposées dans le cadre du Voyage à Nantes ont été réalisées en Loire Atlantique.»*

Aurélie Pénaud adhère à la définition de Nantes comme d'une *«ville créative»*, mais réfute l'idée d'une construction touristique artificielle au détriment des habitants:

«Le Voyage à Nantes est une structure tournée vers le développement touristique sans jamais oublier les Nantais. C'est une ville qui a été pensée, maitrisée, d'abord pour ses habitants, notamment en termes de transports. Une ville mixte, avec de l'habitat social dans les nouveaux quartiers. [...]

Si Nantes est si appréciée des visiteurs, c'est aussi parce qu'ils voient qu'ici les gens sont biens. On s'attache à créer des lieux de rencontre entre Nantais et visiteurs, notamment avec un mobilier urbain créé par des artistes et disséminé dans la ville, comme par exemple les barbecues publics allumés midi et soir pendant tout l'été. C'est une ville récente dans son développement touristique, et les gens sont accueillants.»

Du côté de Lyon, Lionel Flasseur explique que *«d'après une étude réalisée par Only Lyon, 72% des habitants de Lyon et de sa périphérie connaissent la marque, un chiffre très satisfaisant quand on sait qu'à l'origine, Only Lyon a été conçue pour l'international».*

Coût économique

Mais Gilles Pinson ne partage pas cet enthousiasme : *«La promotion de la ville à l'étranger a un coût économique que paient ses habitants. Les crèches, les services de la petite enfance et la propreté, par exemple, passent au second plan.»*

Et ce qui est certain, c'est que les habitants ne sont pas oubliés lors de la facture. Ainsi Le Canard Enchaîné révélait dans un récent article le coût de quelques-uns de ces slogans de marque de territoire, *«nouveau filon des agences de com' et dernière lubie des collectivités locales». «La Roche-sur-Yon, Vendée way of life»* aurait ainsi coûté 65.000 euros.

À la fin du mois de juillet, le rapport annuel de la Cour des comptes soulignait lui que le poste «publicité, relations publiques» des collectivités territoriales représentait une masse de 1,5 milliard d'euros, un chiffre qui peut laisser perplexe en ces temps de restrictions budgétaires. Le Canard, encore lui, rappelait d'ailleurs à ce propos que la Cour prépare un rapport sur la gestion des collectivités.

DOCUMENT 10

À propos d'attractivité durable...

Des indicateurs de développement durable à la mesure de "l'attractivité durable". Par **Anne Musson**

terraeco 24-01-2011

De la notion d'attractivité durable

Lors du post précédent, je démontrais la forte différence existant entre les pays performants en termes de développement durable et ceux excellant en matière d'attractivité. A cette occasion, je soulignais également que les indicateurs d'attractivité se sont développés avec l'accélération de la mondialisation, à l'heure où les pays se doivent d'attirer un maximum d'entreprises venant du monde entier. Ainsi, ce type d'indicateur, devenu mesure de santé économique, répondant aux attentes (vis-à-vis d'un sujet pertinent, et d'un public tel que les gouvernements ou les chefs d'entreprises), s'est multiplié et il en existe une foultitude, tous différents et intéressants, chacun présentant des atouts divers. Parallèlement, mais plus récemment, se sont développés les indicateurs de développement durable, depuis la prise de conscience générale lors de la Conférence de Rio en 1992. Suivant la même logique, ils sont aujourd'hui multiples, plus ou moins intéressants selon la question que l'on se pose. Aujourd'hui, il est impossible de dissocier le phénomène de mondialisation et de développement durable, sans quoi le monde court à la catastrophe, en témoignent, entre autres, le changement climatique, les crises économiques et financières. C'est pour cette raison qu'il parait très intéressant de rapprocher les deux types d'indicateurs, de les confronter pour n'en faire qu'un seul : un indicateur d'attractivité durable.

1. Pourquoi mesurer l'attractivité durable ?

Si les deux concepts, attractivité et développement durable paraissent très différents à première vue, ils constituent pourtant deux notions inhérentes à la vie et au dynamisme d'un territoire. En effet, la compétition que se livrent les territoires pour attirer le plus d'investissements possible s'est traduit ces dernières décennies par une course au « moins-disant » : le moins-disant fiscal, le moins-disant social ou encore le moins-disant environnemental. Ce jeu non-coopératif est par essence-même et à travers ses conséquences en totale opposition avec une politique de développement durable. Celle-ci se traduirait, au contraire, non pas par une concurrence exacerbée des territoires mais par la prise en compte par chaque territoire des conséquences de ses actes sur le reste du monde : cela est particulièrement vrai en matière de pollution atmosphérique. Dans un contexte classique de théorie des jeux, la coopération permettrait alors de stopper la course à la déréglementation, et, dès lors, de ne plus opposer les soutenabilités sociale et environnementale à une attractivité élevée.

Au-delà de cette notion de soutenabilité, l'association du développement durable à l'attractivité permettrait la construction d'une attractivité durable, au sens premier et littéral du terme. En effet, si une attractivité classique basée sur une compétitivité-prix semble être efficace à court-terme, une attractivité long-terme, ou durable, se baserait plus sur des critères de performances hors-prix, tels que la qualité de la main d'oeuvre, l'environnement des affaires, les infrastructures modernes ou encore la culture de l'innovation. *L'attractivité durable permettrait alors au territoire de non seulement préserver les investissements acquis mais également de s'assurer d'une attractivité pérenne grâce aux activités innovantes déjà installées et au dynamisme qu'elles créent, aidées par l'environnement des affaires adapté.* On se situe alors bien dans le prolongement du rapport Bruntland (1987) qui définissait le développement durable comme « un processus de transformation dans lequel l'exploitation des ressources, la direction des investissements, l'orientation des techniques et les changements institutionnels se font de manière harmonieuse et renforcent le potentiel présent et à venir permettant de mieux répondre aux besoins et aspirations de l'humanité ».

Cette démarche s'inscrit également parfaitement dans les réflexions menées par la Commission Stiglitz (2009). En effet, cette dernière estime que le système statistique « doit davantage mettre l'accent sur la mesure du bien-être de la population que sur celle de la production économique, et qu'il convient de surcroît que ces mesures du bien-être soient resituées dans un contexte de

soutenabilité ». De la même manière, *la mesure de l'attractivité doit prendre en compte la qualité de vie de la population locale, son bien-être, et évaluer le bon état de l'environnement.* Il ne s'agit donc pas ici de traiter les problèmes environnementaux et sociaux comme des effets externes à l'économie et à l'attractivité, mais bien comme parties d'un tout que constituerait l'attractivité durable.

Comme nous le constations lors de mon précédent post, les classements issus des indicateurs en termes de développement durable et en termes d'attractivité indiquent des résultats opposés : un bon score en matière d'attractivité correspond de manière générale à un mauvais classement en termes de développement durable, et inversement. Or, si l'on doit aujourd'hui réfléchir en termes d'attractivité durable, c'est maintenant la performance des territoires en cette matière qu'il faut mesurer : il est nécessaire de construire un indicateur d'attractivité durable. Le décideur public ne doit plus dissocier les performances sociales et environnementales et l'efficacité économique, mais il doit au contraire bien comprendre qu'il faut concilier les trois pour construire une performance globale. Ainsi, comme il le faisait auparavant en matière d'attractivité et de développement durable, à travers de multiples indicateurs existants, le décideur public a besoin de mesurer les progrès de son territoire et de comprendre comment améliorer son attractivité durable à travers un indicateur.

2. Une dimension planétaire

Un débat plus large mériterait également d'être lancé concernant la dimension planétaire d'une telle problématique – indicateurs, développement durable et attractivité. En effet, concernant notamment le volet environnement du développement durable, certaines variables doivent être mesurées globalement, comme le réchauffement climatique, alors que d'autres s'évaluent nationalement, voir plus localement (la qualité de vie, de l'air, de l'eau, etc.). Parfois même, ce n'est pas le pollueur qui est pollué : par exemple, le réchauffement climatique est un phénomène planétaire, provoqué notamment par les émissions de CO2, produites inégalement par les différents pays, et pourtant, ce ne sont pas forcément les plus pollueurs qui subissent le plus les conséquences du changement climatique (Stiglitz, Sen, Fitoussi & al. 2009). L'attractivité doit également être réfléchie de manière globale. La question est la suivante : doit-on voir seulement dans le phénomène d'attractivité la capacité à attirer les investissements sur son territoire plutôt que sur un autre, ou également considérer que chacun peut augmenter son potentiel de croissance sans nuire à celui des autres ? (Hatem et Mathieu, 2007). L'attractivité, notion relative comme nous l'avons expliqué, peut également être vue comme un jeu coopératif. Le lien avec le développement durable est évident lorsque l'on considère que la coopération peut prendre la forme d'une association entre attractivité et « bonnes pratiques » (Hatem et Mathieu, 2007).

Élaborer une offre locale de services au public : quel rôle pour les collectivités ?

Face à l'ensemble des évolutions, tant dans la nature même du service public que dans sa forme et ses modes d'organisation, le rôle des collectivités est soumis à plusieurs interrogations, qui appellent un positionnement nouveau.

S'impliquer dans la construction de réponses adaptées

Confrontées au retrait de l'État et des opérateurs sur certains territoires, les collectivités tentent d'assurer une offre minimum de services au public, en accueillant par exemple des espaces mutualisés ou l'implantation de visio-guichets. Pour autant, si la dématérialisation est adaptée à la réalisation de démarches administratives, elle ne remplace pas l'accompagnement humain nécessaire à certains services (médiation sociale, etc.). De la même manière, on peut se demander si les points d'accueil physique correspondent aux attentes des usagers alors que ceux-ci semblent de plus en plus s'inscrire dans une logique de réalisation de leurs démarches par Internet ou téléphone mobile, et de personnalisation du service. D'où l'importance pour les collectivités de s'impliquer dans la construction d'une offre locale qui puisse différencier les réponses en fonction des types de services concernés (les besoins, attentes et contraintes variant selon les catégories de services). Cependant, leur capacité à réaliser un diagnostic préalable, à organiser le maillage territorial de l'offre (implantation et modes d'accès), à choisir des modes d'organisation adaptés et à ajuster les conditions de mise en œuvre de ces outils (accompagnement humain, articulation des différents modes d'accès, financement, etc.) suppose de disposer d'une responsabilité explicite et des moyens nécessaires.

Considérer les services à la population comme un facteur d'attractivité

Les effets des restructurations initiées par l'État et les opérateurs tendent à montrer que la réflexion sur les services publics doit s'inscrire dans une stratégie globale d'aménagement du territoire et d'attractivité des territoires. L'inégalité territoriale en termes d'offre de services à la population comporte deux types de risques : l'absence de réponse aux besoins d'une partie de la population, notamment des publics les plus fragiles, et le renforcement d'un différentiel d'attractivité. Les territoires les mieux dotés seront les plus attractifs (pour des entreprises ou de nouvelles populations), et inversement. La structuration et l'organisation d'une offre locale de services de proximité représentent donc un enjeu social mais également économique. En choisissant d'investir dans les services au public, les collectivités peuvent favoriser, outre le bien-être de leurs habitants, une dynamique de développement économique sur leur territoire, qu'il s'agisse de maintenir et d'attirer des actifs ou d'accueillir des touristes et des retraités. Considérant que des services attractifs sont pour les territoires ruraux un des facteurs clés d'une stratégie territoriale vertueuse en termes de création d'emplois et d'activités, les élus de la communauté de communes du pays de Murat (Cantal) ont par exemple fait le choix d'investir dans une maison des services ambitieuse articulée à une stratégie numérique, l'accueil

de télétravailleurs (centre de formation, accompagnement individualisé, mise à disposition de bureaux, etc.) et le développement d'une offre globale de services à l'échelle du territoire (offre culturelle, accueil petite enfance, etc.).

Organiser le partage des charges

Reste que cet « investissement » en faveur de l'élaboration d'une offre locale de services au public induit pour les collectivités une charge financière supplémentaire, afin de mettre à disposition des agents, construire des locaux, animer ou assurer certains services, etc. Pour assumer ces coûts, elles ont à mettre en place des modes de coopération avec les opérateurs, les associations et l'État et donc envisager des complémentarités avec les initiatives privées : organisation du partage des coûts dans le cadre de relais de services publics, mobilisation de financements privés, etc. Les collectivités doivent également pouvoir faire évoluer les modes de gestion en fonction des types de services concernés (régie, délégation de service public, contrats de partenariat, etc.).
Mais plus généralement, le coût des services publics pose aux collectivités, à l'État ainsi qu'aux opérateurs, la question de leur modèle économique. Quelles sources de financement et quels modes de tarification sont envisageables ? Est-il possible de rendre payants certains services jusque-là gratuits ? Si peu d'exemples de monétarisation des services existent aujourd'hui, les collectivités explorent d'ores et déjà certaines pistes : diversifier les sources de financement en faisant appel par exemple à des financements extérieurs (épargne locale, mécénat, etc.), diversifier l'offre de services en mixant au sein d'une même structure services gratuits et activités plus rémunératrices, etc.

Limiter le renforcement des inégalités d'accès aux services

Si le secteur privé se positionne sur les services les plus rentables - et s'adresse aux publics les plus solvables - les collectivités auront à faire face à un risque de fracture et de renforcement des inégalités : elles seraient les seules à s'intéresser aux publics les plus isolés, les moins mobiles ou les moins aisés alors que le sec-teur privé s'adresserait aux personnes à plus hauts revenus. Il s'agit donc pour les collectivités de garantir ou favoriser un égal accès aux services pour l'ensemble de la population. Sur ce point, plutôt que de privilégier une égalité de moyens (c'est-à-dire des modes d'organisation et de délivrance du service qui soient homogènes sur l'ensemble du territoire), il peut être utile de raisonner en termes d'égalité de résultats (un service de qualité offert partout et à tous quel que soit son mode d'organisation). On peut également s'interroger sur la manière dont les collectivités peuvent assurer l'équité ou la réduction des inégalités d'accès aux services. Au-delà de la mise en place d'une tarification différenciée en fonction du niveau de revenus des usagers (prix des transports publics fondés sur le quotient familial par exemple), une péréquation qui s'articulerait avec les mécanismes de redistri-bution nationale est-elle envisageable à l'échelle locale entre publics solvables et moins solvables ?

S'inscrire dans une démarche d'innovation sociale

Incitées à inventer de nouvelles réponses et à réinterroger leurs modes d'organisation, les collectivités, au-delà de leur action en réponse aux questions précédentes, peuvent s'appuyer sur les méthodes dites de l'innovation sociale. Fondées sur l'association des usagers dans la co-construction de solutions, l'innovation sociale permet d'adapter l'offre et d'élaborer des réponses nouvelles à des besoins sociaux mal ou peu satisfaits : emploi, vieillissement, petite enfance, logement, santé, cohésion sociale... Par leur proximité géographique et leur lien avec les habitants, les collectivités territoriales, et en particulier les communes et leurs groupements, paraissent les plus à même de faire participer les citoyens, de se positionner en relais entre les usagers et les opérateurs de services et semblent donc en mesure d'agir sur l'identification de besoins non couverts, le soutien à l'émergence de nouvelles réponses et la mobilisation des usagers dans l'élaboration des politiques publiques. En France, ces méthodes sont davantage maîtrisées par des experts (27e Région) ou des agences spécialisées que par l'État et les collectivités. En effet, elles supposent de la part des acteurs publics d'accepter une remise en cause du fonctionnement actuel des organisations et des modes de faire ainsi qu'un partage du pouvoir institutionnel avec les citoyens. Par exemple, le Danemark a choisi d'installer au sein même du ministère de l'emploi, de l'économie et des impôts, une cellule d'une quinzaine de personnes - le MindLab - qui mobilise les techniques du design de services pour améliorer les services publics danois. Placée à un haut niveau stratégique, cette cellule est en mesure de court-circuiter la bureaucratie traditionnelle en impliquant les chefs de service, les organisations publiques partenaires et toute autre partie prenante afin de renouveler les pratiques, les procédures, etc.

L'acception de plus en plus large et mouvante du champ des services au public nécessite une adaptation constante des outils et modes de délivrance des services, et encourage les acteurs publics à réinterroger les modes d'organisation, de fonctionnement et de financement classiques pour concevoir des réponses tout autant viables qu'accessibles et adaptées à tous. Ces questions se posent à tous les échelons territoriaux. Aussi, face à l'évolution des services et à la réorganisation des acteurs, il apparaît nécessaire de définir un pilotage adapté à chaque échelle. Pour les collectivités, cela renvoie en premier lieu aux modalités de leur partenariat avec l'État pour la définition des priorités et le renforcement de leur responsabilité et capacité d'action ; en second lieu à l'animation régionale ou départementale pour organiser le maillage territorial et la coordination des acteurs ; enfin à élaboration de stratégies de développement territorial qui leur permettent de rapprocher l'offre des opérateurs locaux des besoins des habitants.

Datar
Caisse des Dépôts
ETd bénéficie du soutien de la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale et de la Caisse des Dépôts.

Etd | Centre de ressources du développement territorial
30 rue des Favorites - 75015 PARIS | tél. : 01 43 92 67 79
WWW.PROJETDETERRITOIRE.COM