

État et développement territorial

Nouveaux enjeux, nouvelles pratiques

Guide pour les démarches d'économie territoriale

Avril 2012



Ressources, territoires, habitats et logement
Énergies et climat
Développement durable
Prévention des risques
Infrastructures, transports et mer

**Présent
pour
l'avenir**

Direction régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement Rhône-Alpes

Service Développement Durable, Grenelle, Partenariats



Fruit d'un travail collectif réalisé dans le cadre d'une formation/action conçue et pilotée par la DREAL Rhône-Alpes, et relative au développement économique territorial, ce document s'inscrit dans un contexte, répond à des attentes, et correspond au nouveau positionnement de l'État dans son rapport aux territoires.

Il s'inscrit dans un contexte caractérisé au sein de nos services, DDT et DREAL, par un regain d'intérêt et des regards nouveaux pour accompagner le développement des territoires.

Loin de relever d'un « effet de mode », ce regain d'intérêt renvoie au contexte de crise que connaît notre économie « globalisée » et aux mutations qui traversent notre société, crise et mutations qui redonnent une force nouvelle aux territoires. Il renvoie également à la problématique du « développement durable » qui prend corps, s'incarne dans des démarches enracinées dans les territoires, susceptibles de mobiliser l'ensemble de leurs acteurs autour d'objectifs pertinents. Enfin,

il exprime le changement de posture de nos services conduits désormais à assurer un appui élargi aux collectivités et autres acteurs des territoires - acteurs économiques, associatifs, sociaux - susceptibles de porter de manière transversale tous les enjeux du « Grenelle de l'environnement ».

Il répond à des attentes des services et des agents désormais confrontés à la nécessité de prendre en compte l'ensemble des dynamiques à l'œuvre au sein des territoires, y compris les dynamiques économiques, pour être à même de conforter, enrichir, voire susciter les stratégies et démarches porteuses d'un réel développement territorial.

Cette implication nécessite une bonne maîtrise des méthodologies d'appui au développement économique territorial. C'est tout l'enjeu de ce document: constituer un outil, un « guide » pour les agents qui ont et auront à accompagner un Agenda 21, un Plan Climat Energie Territorial, à contribuer à un diagnostic de territoire, à argumenter « le point de vue de l'État » sur un SCOT, qui participeront à des travaux de définition et/ou d'évaluation d'une stratégie locale de développement, ainsi qu'à la préparation de programmes d'appui au développement, que ceux-ci soient régionaux ou européens.

Il s'inscrit dans le nouveau positionnement de l'État : ainsi que le décrit bien Bernard PECQUEUR dans son propos intitulé « Regards », les évolutions majeures des rapports entre économie et territoires, et notamment la dissociation quasi complète entre les lieux de décision des grandes firmes et les territoires et pouvoirs locaux interpellent l'État.

En inscrivant son action dans le cadre de la Stratégie nationale de développement durable, il lui revient de veiller à la cohérence du développement des territoires, à leur participation à un développement global, inter-territorial, qui prenne effectivement en compte toutes les dimensions, économiques, sociales, culturelles, environnementales, qui implique toutes les catégories d'acteurs dans le cadre d'une « gouvernance » digne d'une démocratie moderne, ouverte et inventive. Ces objectifs sont clairement affirmés dans la stratégie ministérielle du ministère de l'Écologie, du Développement Durable, des Transports et du Logement, telle qu'elle a été tout récemment redéfinie¹. Cette stratégie donne une place importante aux territoires, au développement économique et à sa nécessaire transformation vers une « économie décarbonée, sobre en ressources et équitable », et affirme que « toutes les politiques du ministère qui

interviennent dans l'économie [...] doivent participer à cette formidable transformation ».

Cette stratégie implique une réelle prise en compte de la transversalité dans nos missions, qu'elles soient d'études, de conseil, de pilotage ou d'accompagnement de projets, de formulation d'avis, de contrôle et d'évaluation.

Le présent document se veut, modestement, un outil pour aider à cette prise en compte. Il a pu être réalisé grâce à l'implication remarquable de seize cadres des différentes DDT et de la DREAL de la région Rhône-Alpes dans ce projet conçu et animé par le service DDGP de la DREAL, avec le concours de personnes ressources et d'acteurs rhônalpins du développement territorial².

Que tous soient ici remerciés.

Philippe LEDENVIC
Directeur Régional de l'Environnement, de l'Aménagement et
du Logement de Rhône-Alpes

¹ Au terme de plusieurs mois de travaux préparatoires, de concertation avec les partenaires et de consultation des agents, la nouvelle stratégie ministérielle du MEDDTL a été approuvée le 11 décembre 2011.

² Le nom de chaque contributeur figure en annexe du présent document.

SOMMAIRE

REGARDS	6
CLEFS DE LECTURE	8
1 LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE TERRITORIAL DURABLE	11
Une nouvelle approche du développement économique des territoires...	12
... pour penser autrement l'avenir	12
Des apports théoriques au service de l'analyse des dynamiques territoriales	13
La « nouvelle Économie Géographique »	13
Le développement endogène et les systèmes productifs locaux	15
La théorie de la base économique	16
Le modèle du « panier de biens »	17
L'écologie industrielle et l'économie de la fonctionnalité	17
Les institutions publiques, acteurs du développement économique territorial	18
2 LES ACTEURS ET LE DIALOGUE TERRITORIAL	23
Des acteurs multiples...	24
... à mobiliser dans le cadre d'un dialogue territorial structuré	25
Les conditions d'émergence du dialogue territorial	26
3 LES GRANDES ÉTAPES D'UNE DÉMARCHE	29
Le choix d'un périmètre	30
Le diagnostic, un préalable à la réflexion stratégique	30
Recherche et collecte d'informations et de données	31
L'analyse et la formalisation	35
Une stratégie pour un « futur souhaité »	37
La définition de la programmation des actions	38
La définition et le choix des actions	38
La programmation des actions	38

La mise en œuvre	39
Le suivi comme élément d'évaluation	39
L'évaluation au service de l'amélioration continue	39
Quelques points essentiels pour engager une évaluation de qualité	40
4 LE CHANGEMENT DE PARADIGME DE L'ÉCONOMIE TERRITORIALE DURABLE	43
Des pratiques renouvelées comme condition de réussite des démarches économiques	44
Des pratiques de « concurrence/ressemblance »...	44
... aux pratiques de « singularité(s)/coopération(s) »	44
Une nécessaire approche systémique... ou le pilotage de la complexité	45
Le développement durable à toutes les échelles	45
Territoires et développement: exemples de situations contrastées	46
Le Pays du Cheylard, un territoire à forte identité...	46
Le Pays Voironnais, pôle d'équilibre de la Région Urbaine Grenobloise	46
ET MAINTENANT ?	48
ANNEXES : OUTILS MÉTHODOLOGIQUES	50
Bâtir une stratégie de dialogue territorial	50
Élaborer une trame de diagnostic	50
Concevoir et conduire des entretiens	51

REGARDS



LE TOURNANT TERRITORIAL DES ÉCONOMIES LOCALES : UNE NOUVELLE LÉGITIMITÉ POUR LES SERVICES DE L'ÉTAT

Le guide qui nous est proposé ici veut être un outil opérationnel pour les acteurs publics dans leur mission de participation au développement de l'économie des territoires. Mais aussi, du point de vue de la réflexion globale, il s'inscrit dans un renouveau du développement territorial qui fait bouger les lignes de partage entre les différentes « parties prenantes » des territoires. L'idée sous-jacente est que l'adaptation de l'ensemble de l'économie française à la mondialisation passe par le renforcement des performances des territoires et la valorisation de leurs ressources spécifiques.

Trente ans de décentralisation

La question du développement économique des régions françaises avait été posée comme un enjeu de la politique publique, dès les années soixante où l'on crée la DATAR. La conception de l'aménagement du Territoire français est alors descendante et pensée centralement. La tutelle des collectivités renforce le besoin d'expertise des services de l'État, notamment en zone rurale.

La décentralisation (1982-1983) va profondément modifier les équilibres et les collectivités vont monter en charge et en légitimité pour déplacer les politiques publiques vers le local. Dans le même temps émerge le mouvement des « pays » à partir de la volonté des acteurs de refuser la désertification des campagnes. Petit à petit les collectivités se légitiment en développant des services de développement économique et en embauchant des agents de développement de mieux en mieux formés.

Après quelques errements (aides directes aux entreprises qui ont endetté certaines communes), on a pu observer une stabilisation de ces politiques locales autour de l'impératif de l'emploi et de l'attractivité du territoire. Les actions publiques locales entendent agir sur l'environnement de l'entreprise pour l'accueillir au mieux. Le terme de « facilitateur » revient souvent. Les communes reprennent les rênes de l'initiative.

Peut-être sommes-nous au bout de cette logique qui rencontre ses limites dont la plus évidente est la mise en concurrence des territoires pour l'accueil d'emplois extérieurs et la difficulté de penser au-delà du terri-

toire dans des logiques scalaires plus larges (au moins régionales puis nationales, européennes et mondiales). Seuls les grands pôles urbains sont capables de gérer ces différents niveaux. De plus la concurrence des territoires entraîne des doublons et des gaspillages qui épuisent les initiatives.

Une conception nouvelle du développement territorial est en train d'apparaître.

Tendances récentes : l'enjeu de la reconnexion économie/société

Les tendances actuelles, sensibles depuis quelques années et exacerbées depuis la situation de crise financière, sont quelque peu contradictoires.

D'une part, on observe ce que l'on pourrait appeler une « clusterisation » du monde, c'est-à-dire, un réel succès des regroupements et de la densification spatiale des activités économiques. La redécouverte des districts industriels en Italie et des systèmes productifs localisés (SPL) en France, accompagne la politique de soutien aux Pôles de compétitivité (nationaux et mondiaux) et aux Pôles d'excellence rurale. On a pu montrer que cette proximité des acteurs économiques, tant géographique qu'organisationnelle, permet des économies d'échelle et des externalités technologiques. On commence également à comprendre que la concentration à elle seule, ne suffit pas, il faut de la créativité et de la spécificité pour retrouver sa place dans la compétition mondiale. Ceci vaut autant pour les pôles urbains et la haute tech-

nologie (Grenoble, Lyon, Saclay, Toulouse...) que pour les territoires ruraux avec la labellisation des produits de qualité et la multifonctionnalité de l'agriculture. Il y aurait donc des « milieux innovateurs » capables de générer de l'innovation sur des bases locales.

Mais d'autre part, les territoires traditionnels se délitent sous la poussée des mobilités croissantes des habitants et de la globalisation des marchés. Cette double déconnexion peut se résumer ainsi :

- Chaque français ayant multiplié environ par dix en cinquante ans ses temps de parcours entre lieu de vie et lieu de travail, on assiste à un découplage de plus en plus fréquent entre les bassins de vie et les bassins d'emploi.
- Le citoyen/consommateur/habitant a tendance à perdre le sens des provenances et des destinations dans la mesure où l'origine des biens consommés est souvent lointaine et inconnue mais aussi la destination des biens que les acteurs ont contribué à produire.

Ce double phénomène de déconnexion produit une fracture dans les territoires dans la mesure où ce qui y est produit donne lieu à des revenus qui ne sont plus nécessairement consommés sur place. C'est le sens des débats récents sur l'économie dite « résidentielle » qui risque de cliver le territoire français entre les lieux de production et les lieux de dépense.

En second lieu, les phénomènes économiques et les lois de correspondance entre la production et la consommation étant de moins en moins maîtrisés par le citoyen,

ce dernier a tendance à séparer le monde économique devenu abstrait de sa vie quotidienne en société.

Enfin, ce déchirement des territoires provoque des fragilités et des dépendances nouvelles dans la mesure où l'activité n'étant plus ancrée dans les territoires, les emplois peuvent se délocaliser brutalement. Le risque économique a donc fortement grandi.

L'enjeu du développement territorial : une interpellation pour l'État

Cette situation exige une mutation importante des pratiques des collectivités territoriales qui doivent chercher à sortir de la concurrence des produits standards et se différencier de leurs voisins afin de trouver les spécificités sur lesquelles il est possible de trouver des rentes de développement. Il s'agit donc de changer le regard sur les territoires et de rechercher les ressources cachées, celles auxquelles on n'avait pas pensé, celles qui sont encore virtuelles, celles qui font appel à la culture et à l'histoire des lieux. La gestion de ces ressources ne peut être que « durable » et s'inscrire dans une perspective de reproductibilité et de maintien de la diversité de la ressource.

Ces efforts de spécification émergent sous des formes variées.

En milieu rural, on a vu la multiplication des formules de labellisation des produits sous respect d'un cahier des charges. Dans ce cas, c'est un organisme d'État (l'INAO) qui va gérer les dossiers, accorder ou non et contrôler les appellations.

En milieu urbain, on parle beaucoup des « villes créatives » et du rôle de la culture du lieu dans le dynamisme économique. Ce sont les mécanismes même de l'innovation qui intègrent la proximité.

Concernant l'industrie, le phénomène de désindustrialisation est lié fortement aux délocalisations de production standard ; de ce fait, la ré-industrialisation de produits spécifiques constitue un enjeu important.

Enfin, le retour sur les territoires ne peut se contenter de la seule échelle territoriale. En d'autres termes, l'adaptation au mondial passe par une vision des projets de développement inter territoriaux.

Les services de l'État (DREAL, DDT) doivent trouver dans ces évolutions une puissante relégitimation pour participer à la reconstruction des territoires.

Dans un monde où les collectivités territoriales voient leurs moyens se limiter, il faut remobiliser tous les acteurs : entreprises, société civile, citoyens, associations mais aussi l'État avec ses compétences, son savoir-faire spécifique et sa capacité à porter une vision pluriteritoriale des projets de développement.

*Bernard PECQUEUR
Professeur des universités
Institut de géographie Alpine
Université de Grenoble*

CLEFS DE LECTURE



Ce document s'adresse à tout agent – cadre, chargé(e) d'études. – qui, à un moment donné, est confronté à l'analyse d'un territoire, à la compréhension de ses principaux enjeux, et partie prenante, en lien avec les acteurs de ce territoire, à l'élaboration et l'accompagnement d'un projet de développement.

Ce document constitue un guide. Il n'a pas la prétention de constituer un précis théorique et méthodologique exhaustif sur le développement territorial. Son ambition, plus modeste, est de pouvoir éclairer, conseiller, accompagner.

Ce document comprend quatre parties :

Savoir de quoi on parle

Tel est l'enjeu de la première partie. Que signifie « développement économique territorial » ? Quel est l'intérêt, l'utilité de cette notion ? Quels sont les principaux outils théoriques à connaître pour mieux comprendre les situations et les évolutions des territoires ? Certains passages de cette première partie pourront, de prime abord, paraître quelque peu ardue. Cette difficulté s'atténuera progressivement au fur et à mesure que le lecteur s'appropriera ce guide et comprendra ainsi l'utilité des apports théoriques.

S'intéresser à l'ensemble des acteurs

Après avoir mis en évidence la multiplicité des acteurs du « développement territorial » : acteurs institutionnels, acteurs associatifs et autres personnes ressources, mais aussi agents de l'État qui ont un vrai rôle à jouer dans les démarches de développement territorial, cette seconde partie formule un ensemble de recommandations aptes à mettre en place et faire vivre un réel « dialogue territorial », indispensable à la réussite de la démarche.

Construire une démarche de développement

Cette partie présente les différentes étapes nécessaires à la construction et la conduite d'un projet de développement territorial : conception et rôle du diagnostic, qui doit en priorité permettre de (se) poser les bonnes questions et nourrir les réflexions et les débats en vue de la définition de la stratégie, étape essentielle ; conception et conduite de l'évaluation, qui doit accompagner le projet tout au long de sa mise en œuvre, permettant d'apprécier la contribution réelle des actions aux objectifs retenus, et d'apporter les correctifs et inflexions nécessaires.

Penser autrement le développement

L'évolution des contextes - locaux et globaux - la prise en compte du développement durable et de la nécessaire transition écologique ainsi que les conditions de réussite des stratégies territoriales de développement impliquent de penser autrement le développement économique des territoires. La dernière partie de ce document nous invite à savoir valoriser les singularités et ressources locales, à développer des pratiques de coopération, à établir les transversalités nécessaires, en

d'autres termes à changer de paradigme pour contribuer à de nouvelles pratiques de développement territorial porteuses d'innovation, de création de réelles richesses économiques, mais aussi sociales et culturelles.

Nous espérons que la lecture de ce document, dont nous avons souhaité atténuer le contenu quelque peu austère par les dessins de Pierre Ballouhey, vous donnera l'envie, comme il est écrit en conclusion, de savoir saisir toutes les opportunités pour vous impliquer dans des démarches territoriales de développement et contribuer ainsi à l'émergence d'une nouvelle ingénierie territoriale de l'État, en phase avec les attentes des acteurs du développement des territoires.

Bonne Lecture !

*Paul RAVEAUD et Bernadette FOURNIER,
DREAL Rhône-Alpes
Service Développement Durable, Grenelle, Partenariats*

LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DURABLE

Qu'est ce que le développement économique territorial durable ?

Que disent les théories économiques ?

Quels rôles pour les institutions publiques ?



Une nouvelle approche du développement économique des territoires...

Jusqu'à une date récente, le développement économique des territoires était appréhendé soit comme une territorialisation du développement économique global – le territoire étant dès lors un simple support, réceptacle d'activités diverses¹ – soit comme un « objet » isolé que l'on pouvait traiter de façon autonome, avec des outils spécifiques, sans tenir compte des interrelations entre domaines de la vie locale, et encore moins des inter-territorialités : on parlait alors de « développement économique local ».

La notion de « développement économique territorial » change la donne. Elle introduit le territoire, avec toutes ses dimensions, toute son épaisseur.

Elle introduit la dimension historique : un territoire est pour une large part le produit, la résultante, d'une histoire : humaine, économique, sociale. Cela est visible, lisible, à travers ses caractéristiques socio-morphologiques, son urbanisme, sa population, sa vie culturelle... et son économie ! Autant de caractéristiques qui constituent à la fois des « contraintes » et des « possibles » qu'il conviendra de prendre en compte lors de l'élaboration de projets de développement.

Elle introduit le territoire comme « acteur » et non comme simple substrat (ce à quoi la cartographie, mais aussi des procédures multiples -urbanisme, planification...- tendent parfois à le réduire). Le territoire est tout à la fois en transformation permanente et acteur de cette transformation. Il est objet mais aussi sujet, porteur de projets : il est territoire actif, en devenir, avec ses objectifs, ses conflits, ses compromis successifs, et cela dans

une relation permanente avec l'action publique, dont l'intervention va intégrer le contexte économique global et s'exercer selon des modalités pour partie nouvelles. Il « autorise » ou « résiste », il « contraint » et il « ouvre » !

Elle prend en compte les territoires dans leur diversité, leurs singularités. Analysant les profonds bouleversements qui affectent notre pays, engagé, d'après ses propres termes, dans une « transition économique, sociale et culturelle sans équivalent depuis un demi-siècle », Pierre Veltz² écrit : « pour comprendre les mécanismes intimes de ces bouleversements comme pour en relever les défis, il faut partir de la diversité des territoires »³. Diversité et non éclatement ! En effet c'est bien en sachant analyser et valoriser ses propres atouts que chaque territoire peut s'arrimer aux processus globaux et contribuer au développement global du territoire (celui de la nation) !

Elle introduit la transversalité, et conduit à prendre en compte l'ensemble des composantes qui font qu'il y a un territoire : économiques, sociales, culturelles, environnementales, patrimoniales... et les relations entre elles et au sein de chacune d'elles.

De ce fait, cette approche permet de mieux prendre en compte les exigences du développement durable, telles qu'elles ont été exprimées par le Grenelle de l'environnement, affirmées récemment dans la Stratégie Nationale de Développement Durable ainsi que dans la stratégie ministérielle du MEDDTL...

... pour penser autrement l'avenir

Les crises récentes et actuelles – économiques, financières, sociales, écologiques, énergétiques, climatiques, alimentaires...- réinterrogent notre modèle actuel de développement, nos modes de production et de consommation, nos modes et conditions de vie, nos rapports aux territoires – en termes d'aménagement, de mobilités, de ressources, de gouvernance...- ...et nous conduisent à penser autrement l'avenir.

L'augmentation de la production de biens et de services – la croissance, mesurée par le PIB (Produit Intérieur Brut) – n'est pas synonyme de développement. Comme l'illustrent les auteurs du « Rapport de la Commission sur la mesure des performances économiques et du progrès social »⁴ : « si [...] les embarras de la circulation peuvent faire croître le PIB du fait de l'augmentation de la consommation d'essence, il est évident qu'ils n'ont pas le même effet sur la qualité de la vie ». De même, la valeur supérieure du PIB par habitant des États-Unis comparée à celle de la France ne confère pas aux américains une espérance de vie supérieure à la naissance. Au contraire, l'espérance de vie des français à la naissance est supérieure à celle des américains, et cette tendance se confirme puisque l'écart entre ces deux pays de l'espérance de vie à la naissance est passé de moins de six mois en 1960 à presque deux ans en 2006 malgré la baisse relative du PIB français par habitant par rapport à celui des États-Unis⁵.

¹ Cette conception n'est pas neutre quant au développement de l'offre d'espaces d'activités.

² À la fois ingénieur, économiste et sociologue, Pierre Veltz a publié de nombreux ouvrages qui traitent des rapports entre économie et territoires.

³ P.Veltz, La grande transition, la France dans le monde qui vient, Le Seuil, 2008

⁴ J.E. Stiglitz et al., Rapport de la Commission sur la mesure des performances économiques et du progrès social, 2009, www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/documents/rapport_francais.pdf

⁵ Ibid.

Or, l'augmentation du PIB guide encore aujourd'hui aveuglement nombre de politiques !

En matière énergétique et climatique, les objectifs européens et nationaux du « 3x20% »^① à l'horizon 2020 et du facteur 4^② à l'horizon 2050, imposent de passer d'une logique de moyens à une logique de résultats. L'atteinte de ces objectifs nécessite d'agir de front sur toutes les composantes du territoire : aménagement, mobilités, habitat, productions énergétiques, activités économiques, circuits alimentaires... L'enjeu climatique se double d'un enjeu économique - la vulnérabilité de l'accès aux ressources énergétiques - et social, avec des risques grandissant de précarité énergétique pour les populations exposées.

D'autre part, l'exploitation des ressources, de plus en plus intense, a été un des leviers du développement économique. Malgré la tertiarisation et la financiarisation de l'économie, ces ressources restent aujourd'hui au fondement de nos économies et de nos équilibres géopolitiques^③. Mais, alors que bien des ressources ont longtemps été perçues comme inépuisables, on en pointe aujourd'hui les limites, sources de tensions économiques ou géopolitiques, voire de spéculation.

Enfin, les modalités et pratiques actuelles de la gouvernance - l'implication responsable des acteurs locaux - tant au niveau local que global, ne semblent ni à la hauteur, ni adaptées

aux nouveaux enjeux. Dominique Bourg et Kerry Whiteside^④ mettent ainsi en lumière le décalage entre nos institutions démocratiques court termistes... et les enjeux écologiques de long terme, avec une inaptitude de la démocratie représentative à apporter des réponses globales adaptées.

Ainsi, la montée en puissance des exigences du développement durable questionne le développement économique territorial au moins sous trois aspects :

- Elle implique de penser le développement économique territorial dans un cadre systémique, incluant le développement social (la formation, les conditions et modes de vie, la culture^⑤...) et la protection de l'environnement et des ressources ;
- Elle implique des modalités et pratiques de la gouvernance renouvelées ;
- Elle implique de s'interroger sur ce que signifie un développement économique territorial durable.

Pour cela, des théories économiques récentes nous apportent des outils conceptuels et des méthodes pertinents.

Des apports théoriques au service de l'analyse des dynamiques territoriales

Différents auteurs contribuent au renouvellement de la réflexion sur l'économie territoriale. Bien que celle-ci ne soit pas un corpus théorique encore achevé - mais une construction en chantier, avec une prise de conscience grandissante de la complexité des systèmes territoriaux - différents théories et/ou modèles peuvent ainsi nous interpeller :

- La « Nouvelle Économie Géographique » ;
- Le développement endogène et les systèmes productifs locaux ;
- La théorie de la base économique ;
- Le modèle du « panier de biens » ;
- L'écologie industrielle et l'économie de la fonctionnalité.

LA « NOUVELLE ÉCONOMIE GÉOGRAPHIQUE »

Le constat à l'origine de ce modèle est la concentration d'activités économiques en un certain nombre d'agglomérations. Des chercheurs, dont Paul Krugman est l'auteur le plus représentatif, ont engagé des travaux

① Réduction de 20 % des émissions de gaz à effet de serre, réduction de 20 % de la consommation énergétique globale et augmentation à 23 % de la part des énergies renouvelables dans la consommation finale.

② Division par 4 des émissions de gaz à effet de serre.

③ T. Pech, « De l'abondance à l'épuisement », in Alternatives économiques n° 304, juillet-août 2011

④ D. Bourg et al., Vers une démocratie écologique. Le citoyen, le savant et le politique, La République des Idées/Seuil, 2010

⑤ Car source de cohésion sociale.

afin de tenter d'expliquer cette concentration, et un nouveau modèle est ainsi apparu dans les années 1990, celui de la « Nouvelle Économie Géographique » (NEG). Il est à relier aux travaux conduits en parallèle sur la métropolisation et la combinaison métropolisation-mondialisation.

Parmi les principaux déterminants identifiés par les chercheurs à l'origine de ce constat figurent :

- La recherche de rendements d'échelles croissants^① qui incitent les entreprises à ne pas multiplier leurs lieux de productions, mais au contraire à se développer sur un nombre de sites limités ;
- La limitation des coûts de transports qui impliquent que les entreprises ont tendance à se localiser là où leur marché est le plus important ;
- Le bénéfice des externalités positives au sein des agglomérations : main d'œuvre spécialisée, présence d'infrastructures et équipements nombreux, interactions entre entreprises, fournisseurs spécialisés...
- La taille du marché : les entreprises se localisent là où la demande est la plus importante ;
- La préférence des consommateurs pour des biens diversifiés et de moindre coût.

Paul Krugman identifie ainsi un mécanisme de causalité circulaire^② : les entreprises se localisent là où le marché est le plus important, entraînant une augmentation de la diversité des biens et une diminution des coûts du fait

d'une concurrence renforcée et d'économies d'échelles. Cette diversité de biens tout comme leurs coûts attractifs attirent de nouveaux consommateurs et habitants, augmentant ainsi la taille du marché, et par effet « boule de neige » attirent de nouvelles entreprises...

Le principal reproche fait au modèle de la « nouvelle économie géographique » est son caractère quelque peu sommaire pour décrire un système aussi complexe que constitue le territoire. Ce modèle ne prend en compte ni le rôle des structures institutionnelles, sociales et culturelles, ni le comportement stratégique des firmes. L'approche est « a-territoriale », centrée sur la croissance, la création de PIB... mais ne se soucie pas des territoires et de leurs habitants.

Comme le souligne Laurent Davezies, si l'on suit ce modèle, « la déchirure du territoire français n'en serait qu'à ses débuts... Il n'y aurait d'avenir que dans la grande, voire la très grande ville, et celui des moyennes ou petites agglomérations (sans parler des communes du « rural profond ») serait loin derrière »^③. Hors métropole, point de salut ?

Ces travaux de la « nouvelle économie géographique » ont cependant permis une meilleure compréhension des mécanismes de concentration et du rôle des territoires dans la croissance. La limpidité de cette approche théorique a permis de concevoir un catalogue d'outils et de concepts forts usités (fonctions métropolitaines supérieures...).

La meilleure résistance des métropoles – tout au moins



les plus grosses – à la crise semblerait corroborer – avec précaution – ce modèle^④. L'évolution structurelle de leur économie – la part de l'industrie est devenue résiduelle au profit des activités de services ou à haute valeur ajoutée – les rendant moins sensibles à la crise.

Croissance et résistance feraient ainsi des métropoles les « bêtes de course » de la croissance nationale, les mieux armées pour se confronter à la mondialisation, et le nouveau paradigme du développement économique territorial.

^① Les rendements d'échelle sont croissants lorsque la production varie de façon plus importante que la variation des facteurs de production (capital et travail) utilisés. La production d'une unité supplémentaire s'accompagne alors d'une baisse du coût unitaire, et la même quantité de facteurs permet de produire plus.

^② Cité dans *Éléments d'économie territoriale et urbaine. État de la connaissance, outils et débats*, CERTU les rapports d'Étude, 2009

^③ L. Davezies, *La République et ses territoires. La circulation invisible des richesses*, La République des Idées/Seuil, 2008

^④ L. Davezies, « La crise et nos territoires : premiers impacts », in *Les notes territoriales de l'AdCF*, 2010

LE DÉVELOPPEMENT ENDOGÈNE ET LES SYSTÈMES PRODUCTIFS LOCAUX

Le modèle des systèmes productifs locaux (SPL) se caractérise par la présence sur un territoire restreint d'un grand nombre d'entreprises suffisamment proches et réciproquement liées^❶. C'est historiquement le modèle du district industriel italien qui couvre l'ensemble du cycle productif. En France, le cas de la Vallée de l'Arve (Haute-Savoie), caractérisé par la concentration d'entreprises du secteur du décolletage, est souvent cité en exemple.

Outre l'agglomération spécialisée d'établissements, Claude Courlet^❷ caractérise le SPL par plusieurs critères, dont :

- **La coopération entre producteurs** : les entreprises se mobilisent et se coordonnent pour faire face à la concurrence, en dépit de la concurrence qui les oppose entre elles. Cette coopération peut prendre la forme d'actions communes, de création d'institutions, de partage de ressources...
- **La complémentarité des entreprises** par une division du travail entre elles au sein de leur spécialisation commune.

Ce modèle apparaît ainsi comme une forme de concurrence-coopération au sein d'un système spécialisé de petites et moyennes entreprises où les acteurs se mobilisent et se coordonnent pour valoriser la richesse locale. Il existe très peu de tentatives de création de SPL « par le haut » : les SPL étant le résultat d'un construit historique, social, patrimonial... leur création ne saurait se décréter.

Districts, SPL, clusters, pôles de compétitivité... ?

Quelques notions :

- **Districts industriels** : cette notion, qui renvoie à l'origine italienne de la dénomination dont s'inspire le modèle, désigne un groupement d'entreprises interdépendantes, au sein d'une aire géographique donnée, avec un marché du travail spécialisé
- **SPL et aujourd'hui « grappes d'entreprises »** : c'est la transcription française des districts industriels
- **Pôles de compétitivité** : organisation similaire mais avec une place plus grande pour la recherche et développement et pour l'enseignement supérieur, avec une articulation spécifique entre trois composantes majeures : Recherche/Enseignement supérieur/Entreprises
- **Pôles d'excellence rurale** : inspirés des pôles de compétitivité, ils visent à soutenir les dynamiques d'initiative rurale et à encourager l'innovation par des partenariats entre des collectivités locales et des entreprises privées
- **Clusters** : c'est le terme générique pour tous ces types de regroupement d'acteurs économiques sur un espace géographique

Le succès de ces différentes formes repose sur la complémentarité acteurs/recherche/formation/production.

Des politiques nationales encouragent ces formes de coopération :

SPL, grappes d'entreprises, pôles de compétitivités et d'excellence rurale font l'objet de politiques nationales initiées et portées par la Délégation interministérielle à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale (DATAR)

La théorie du développement endogène ne se traduit pas par les seuls SPL. Cependant, l'existence de SPL démontre la capacité d'un territoire à « endogénéiser » son développement par la coopération entre entreprises et acteurs. Il permet de mieux comprendre les facteurs qui influencent les coopérations institutionnelles et organisationnelles des territoires concernés.

Cette théorie met en évidence comme facteurs de développement :

- **La mobilisation des acteurs** : le développement n'existe que si les acteurs se mobilisent ;
- **Les rendements d'échelle** croissants ;
- **La recherche**, qui permet l'innovation ;
- **La connaissance** et l'importance de la **formation** ;
- **Une intervention publique forte** : propice à favoriser par exemple des investissements intelligents (infrastructures, santé, formation...), à accompagner la mobilisation des acteurs...

❶ C. Courlet, L'économie territoriale, PUG, 2008

❷ Ibid.

LA THÉORIE DE LA BASE ÉCONOMIQUE

La théorie de la base économique a été réactualisée par Laurent Davezies au début des années 2000. S'attachant à expliquer le constat d'une divergence entre la géographie du revenu et celle du PIB – ainsi par exemple 6 points d'écart entre la part de la Région Île de France dans le PIB^① national (29 %) et la part du revenu des ménages (22 %) – Laurent Davezies démontre qu'il faut intégrer les puissants flux de redistribution publique pour expliquer ces écarts.

	1950	1960	1990	2003
Taux d'ouverture des marchés (%)	28	13	20	26
			51	55

(Source : L. Davezies)

Ainsi, plus de la moitié du PIB national est redistribuée, engendrant des flux importants, qui peuvent être répartis entre les territoires. Ces flux sont renforcés par la mobilité croissante des individus : actifs, retraités, touristes... et sources de revenus pour les territoires qu'ils irriguent.

La théorie de la base économique identifie quatre types de revenus dits « basiques » :

- **Productif** : revenus du capital et du travail liés à la vente à l'extérieur de biens et de services produits à l'intérieur du territoire ;

- **Public** : salaires des trois fonctions publiques : d'État, Territoriale (nets de la part financée sur des ressources fiscales locales) et hospitalière ;

- **Résidentiel** : revenus entrant sans lien avec la production et en rapport avec l'offre résidentielle locale : actifs-navetteurs, pensions de retraites, dépenses de tourisme ;

- **Social** : toutes les prestations sociales et sanitaires : prestations de chômage, minimas sociaux, aides au logement, remboursements de soins de santé...

Le poids de l'économie productive (cf. tableau ci-contre) – celle pour laquelle les entreprises se localisent pour produire – pèserait ainsi peu par rapport au poids de l'économie de la consommation – celle pour laquelle les entreprises se localisent pour vendre.

Magali Talandier et Laurent Davezies^② notent ainsi que « le développement des territoires dépendrait, non pas de la richesse qu'ils créent (la « croissance locale »), mais des revenus qu'ils captent (ou revenus « basiques » comprenant la production) et de leur circulation dans les territoires (consommations) ». Laurent Davezies^③ souligne ainsi la nécessité de dépasser la vision du territoire « support de croissance » pour l'aborder comme territoire à même de « capter la richesse produite ailleurs », ce qui peut conduire à infléchir les démarches économiques territoriales. Le territoire n'est ainsi plus considéré uniquement comme facteur de production mais comme le cadre de vie d'une population qui capte des revenus et y effectue des dépenses.

(Source : L. Davezies, calculs de l'Oeil)

Part des 4 revenus basiques

Productif	22 %
Résidentiel	45 %
Public	10 %
Social	23 %

La théorie de la base économique permet de mieux comprendre et analyser les dynamiques territoriales que d'autres théories – notamment la « nouvelle économie géographique » –, parce qu'elle prend en compte les mécanismes de redistribution. Elle permet ainsi aux territoires d'imaginer des stratégies de développement autres que les seules dynamiques de métropolisation, avec une approche privilégiant l'attractivité à la compétitivité et une plus grande convergence entre développement économique et développement territorial.

Cependant, il convient d'être vigilant par rapport à la « tentation résidentielle », à savoir tendre à en faire la seule variable explicative des dynamiques territoriales et le seul « vecteur » de croissance.

La redistribution ne peut se faire que parce qu'il y a production. Comme le souligne Laurent Davezies^④, le modèle territorial « dans lequel ce sont les territoires où l'on produit le moins dont le revenu progresse le plus, ne peut être un modèle national, au risque de devenir le modèle « perdant ». La théorie de la base économique n'est donc pas à opposer à la « nouvelle économie géo-

① L. Davezies, La République et ses territoires. La circulation invisible des richesses, La République des Idées/Seuil, 2008

② M. Talandier, L. Davezies, Repenser le développement territorial ? Confrontation des modèles d'analyse et des tendances observées dans les pays développés, PUCA recherche, 2009

③ L. Davezies, op. cit.

④ L. Davezies, op. cit.

graphique», les deux modèles étant plutôt à envisager de façon complémentaire, en fonction des spécificités des territoires. Pierre Veltz¹ souligne cependant que «s'il faut cesser de penser que le seul modèle de développement local c'est de faire venir un grand groupe industriel...il faut faire attention au fait que l'industrie reste un élément très important d'innovation et un élément de stabilité économique... Une industrie forte est indispensable pour créer dans la durée des ancrages économiques et technologiques. Le schéma d'une France provinciale où il n'y aurait plus que des retraités avec des dépenses de loisirs et d'une économie extravertie purement métropolitaine pose problème ! ».

LE MODÈLE DU « PANIER DE BIENS »

Le modèle du « panier de biens » a émergé au milieu des années 1990, formalisé par Bernard Pecqueur et Amédée Mollard. L'exemple fondateur de ce modèle est celui des Baronnies, dans la Drôme, et de son huile d'olive AOC vendue à un prix supérieur à d'autres huiles de qualités équivalentes, mais d'origines géographiques différentes. À travers cet exemple, les auteurs² analysent qu'«un produit leader, l'huile d'olive AOC de Nyons et les produits liés, cristallise autour de lui un « panier » de biens et de services qui se renforcent entre eux (vins de pays, gîtes ruraux, huiles essentielles et plantes aromatiques) et qui génèrent des rentes conjointes : cela illustre ce que nous [les auteurs] avons appelé la « rente de qualité territoriale » ».

Le modèle du panier de « panier de biens » se distingue par son ancrage au territoire. Bernard Pecqueur³ le caractérise par :

- « Un ensemble de biens et de services complémentaires qui se renforcent sur les marchés locaux ;
- Une combinaison de biens privés et publics qui concourent à élaborer l'image et la réputation de qualité du territoire ;
- Une coordination interactive entre les producteurs du panier (club) afin d'internaliser la rente de qualité territoriale ».

Les biens publics doivent ici être entendus comme la qualité des paysages, de l'environnement, du climat... qui sont autant d'aménités fournies par le territoire et pour lesquelles les consommateurs sont prêts à payer un surcoût. Ce ne sont plus seulement les biens et services qui sont vendus, mais le territoire lui-même.

Le succès des paniers de biens et de services s'explique aussi par l'évolution des comportements des consommateurs, avec une demande croissante pour les produits de qualité des territoires ruraux.

Tout comme le précédent, ce modèle démontre la capacité des territoires à penser eux-mêmes leur développement, en valorisant leurs ressources et avec une coordination importante des acteurs. Il offre aux territoires la possibilité d'imaginer leurs stratégies de développement à partir de leurs spécificités et atouts (réels et/

ou potentiels), et non avec pour seules références les pratiques et stratégies développées ailleurs.

Ainsi que nous le verrons dans les chapitres suivants, ces différentes théories et modèles permettent d'« outiller » « le local » aussi bien pour ce qui concerne les travaux d'études, de diagnostic que pour la définition des objectifs de développement et des stratégies à déployer.

Enfin elles donnent tout leur sens aux termes « développement territorial », à savoir un développement pensé et porté par les territoires.

L'ÉCOLOGIE INDUSTRIELLE ET L'ÉCONOMIE DE LA FONCTIONNALITÉ

Ces deux notions, écologie industrielle et économie de la fonctionnalité, répondent à la nécessité, pour Dominique Bourg⁴, de découpler la croissance des flux de matière et d'énergie - en économisant les ressources et dématérialisant l'économie - dans un contexte de rarefaction des ressources.

L'écologie industrielle est apparue au début des années 1990 aux États-Unis, sous l'impulsion de Robert Frosch notamment. Elle est irriguée par un corpus théorique transversal associant les sciences sociales, économiques, de la terre, de l'ingénieur...

Fondée sur une approche systémique, l'écologie industrielle s'inspire du fonctionnement des écosystèmes naturels pour recréer, à l'échelle du système industriel,

¹ Interview de P. Veltz retranscrite dans « Penser l'attractivité dans une économie relationnelle », in Pouvoirs Locaux, juin 2004

² A. Mollard et B. Pecqueur, De l'hypothèse au modèle du panier de biens et de services. Histoire succincte d'une recherche, Économie rurale [En ligne], 300, Juillet-août 2007, mis en ligne le 12 novembre 2009

³ B. Pecqueur. Qualité et développement territorial : l'hypothèse du panier de biens et de services territorialisés, Économie rurale N°261, 2001

⁴ Cité dans L'économie de la fonctionnalité. Vers un nouveau modèle économique durable, Fondation Concorde, 2010

une organisation caractérisée par une gestion optimale des ressources et un fort taux de recyclage de la matière et de l'énergie¹.

L'écologie industrielle répond ainsi à un double enjeu :

- Minimiser l'impact environnemental des activités économiques sur le territoire et les ressources ;
- Réduire la vulnérabilité des activités vis-à-vis de certaines ressources en tension.

Plus que la performance environnementale des entreprises, l'écologie industrielle vise à améliorer les synergies organisationnelles entre acteurs économiques afin d'optimiser les flux par une approche systémique et collective. À l'image des SPL, elle implique de fortes coopérations entre acteurs sur les territoires, dont les institutions publiques peuvent être les instigatrices.

Bien que novatrice et prometteuse, cette approche de l'écologie industrielle présente toutefois une limite importante : il suffit qu'un acteur indispensable au fonctionnement du système vienne à défaillir pour mettre en cause l'efficacité et la pertinence de ce dernier.

L'économie de la fonctionnalité renvoie à la notion de dématérialisation de l'économie, en passant de la notion de bien à celle de son usage. L'exemple type est celui de la photocopieuse qui reste propriété du fabricant mais dont seules les copies sont facturées au client. Ce n'est plus le bien (le photocopieur) qui est vendu, mais le service (la copie).

Au-delà du périmètre des entreprises, ce modèle se développe sur les territoires. Un des exemples le plus connu est le vélo libre service (Vélo'V à Lyon, Vélib à Paris...). L'entreprise ne vend pas des vélos mais l'utilisation de ceux-ci. Il est donc clairement de son intérêt à ce que les vélos ne soient pas remplacés trop fréquemment. Si la consommation de ressources par unité inhérent à leur robustesse est accrue, elle est plus que compensée par une moindre consommation globale, un usage plus intensif... et - cas particulier de cet exemple - par un moindre recours aux déplacements motorisés. Dans cet exemple et ainsi que nous le développons dans les paragraphes suivants, le rôle des institutions publiques est au cœur de la démarche porteuse d'initiatives territoriales.

LES INSTITUTIONS PUBLIQUES, ACTEURS DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE TERRITORIAL

Les institutions publiques jouent un rôle stratégique dans les démarches d'économie territoriale :

- **L'État** : ces dernières années il a déconcentré et territorialisé de plus en plus ses politiques. De ce fait, ses services déconcentrés jouent un rôle important en rapport aux acteurs des territoires. Cela est particulièrement vrai dans le cadre des politiques structurantes telles que la planification territoriale, les politiques de logement, d'aménagement, de prévention des risques de toute nature. C'est également le cas dans le cadre de l'impulsion de démarches, qui à l'instar des Agendas 21,

incitent les acteurs locaux à penser ensemble développement économique, social et environnemental. Dans leurs rapports aux territoires, les services ont également à être vigilants sur le respect des principes d'égalité, de cohésion et de développement dont l'État est garant. Ce besoin de cohérence et de cohésion d'actions peut facilement s'appréhender à l'échelle d'un bassin, par exemple pour préserver les ressources naturelles et les milieux, avec le support des schémas existants (SRCAE, SDAGE, SRSE...). À titre d'exemple, une ressource en eau limitée et susceptible de devenir un enjeu encore plus fort dans le contexte d'évolution climatique, induit un questionnement partagé et une action collective sur les usages y compris économiques, avec une réflexion à la fois sur les pratiques actuelles et en amont de toute installation ou transformation d'activités impactant ou susceptible d'impacter la ressource.

- **Les collectivités territoriales** : depuis la mise en œuvre des lois de décentralisation, elles ont largement investi le champ des interventions en direction du monde économique. Parmi les multiples « outils » mis en œuvre par les communes, intercommunalités, Départements ou Régions, figurent les aides directes telles les aides à la création d'entreprise, à la création d'emploi, la bonification d'intérêt, les prêts et avances... et des aides indirectes telles que l'aménagement de zones d'activités ou l'immobilier d'entreprise ainsi que plus largement les dispositifs de soutien à la formation et à l'apprentissage, la recherche

et le développement, le transfert technologique, les clusters ou autres pôles de compétitivité... Au-delà de ces dispositifs spécifiques, les politiques conduites en matière d'aménagement des territoires et d'urbanisme, de cadre de vie, de cohésion sociale, de services, de coopération... contribuent également et plus largement au développement territorial dans lequel les démarches économiques s'inscrivent.

- **L'Union Européenne** : elle a favorisé l'ouverture des marchés, la mise en compétition des territoires, des économies locales... mais elle a aussi inventé les politiques de convergences et les politiques régionales qui constituent autant d'opportunités pour les territoires. Par ailleurs, à travers des programmes spécifiques tels que les programmes « leader » ou ceux de « coopération transfrontalière », l'Europe offre aux territoires volontaires un cadre, une démarche et des moyens au profit de projets territoriaux de développement.

Nous pourrions également citer les chambres consulaires, agences de développement... ensemble d'organismes qui ont délégué de la part des institutions publiques.

Si la montée en puissance de nouvelles approches réinterroge le développement économique territorial, elle questionne également et modifie les pratiques des institutions publiques :

- Celles de l'État, notamment à travers le Ministère de l'Écologie qui porte la Stratégie nationale du développement durable. Celle-ci se donne explicitement

comme objectif d'aller vers une « économie verte et équitable¹ », et incite les acteurs à repenser les stratégies de développement : agenda 21, mais aussi politiques de transport, d'urbanisme... ;

- Celles des collectivités, et en premier lieu des Régions qui peu ou prou s'orientent vers un appui à des stratégies territorialisées de développement durable, (Contrats de Pays, Contrats de Développement Durable Rhône-Alpes - CDDRA -) mais aussi des intercommunalités de plus en plus nombreuses à prendre de telles orientations.

Ces évolutions incitent les institutions publiques à mobiliser sur les territoires l'ensemble des « outils » à leur disposition dans le cadre d'une stratégie globale, et d'intégrer les apports des différents modèles de l'économie territoriale. Elles aident à comprendre le décalage entre les anciennes pratiques – dont certaines peuvent être encore à l'œuvre – et les nouvelles à mettre en œuvre.

Par exemple, le surinvestissement dans l'aménagement de zones d'activités où l'immobilier d'entreprise a conduit à une surabondance de l'offre et une prolifération de parcs d'activités de toutes natures et de toutes tailles, avec plus d'un siècle de réserve foncière sur certains territoires et des parcs vieillissants. Cette surcapacité foncière est génératrice de concurrences et de déséquilibres territoriaux.

De même, les objectifs de certains territoires tout miser sur des industries importantes – sont en décalage avec la réalité économique² :

- 94 % des entreprises ont moins de 10 salariés et 50 % des entreprises n'ont pas de salariés du tout ;

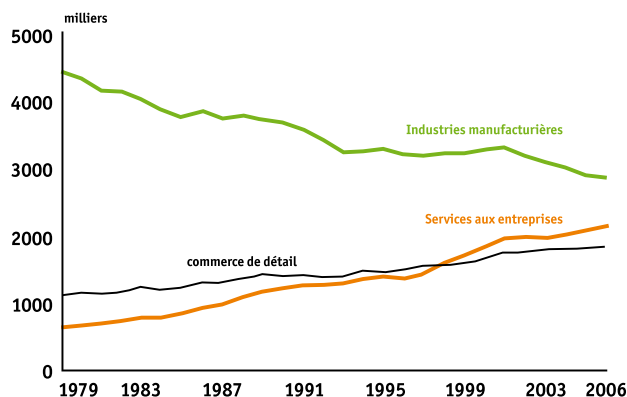
La part de l'industrie manufacturière en emploi diminue au profit des services et du commerce (cf. figure ci-après).

De plus, ils exacerbent les concurrences entre territoires. Au lieu de concevoir le développement essentiellement à partir d'entreprises extérieures, l'enjeu pour les territoires est d'abord de permettre à la fois le développement d'entreprises déjà implantées et de favoriser les initiatives locales susceptibles de créer de nouvelles activités. Ce type de dynamique contribuera beaucoup plus à rendre attractif le territoire notamment pour des créateurs d'activités et des entreprises extérieures que les stratégies d'attente qui se limitent trop souvent à des stratégies d'offre de foncier, de zones d'activités.

¹ <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Strategie-nationale-de,17586.html>

² V. Cottet, Depuis trente ans, les grandes entreprises concentrent de plus en plus d'emplois, in INSEE première n° 1289, 2010

Évolution du nombre d'emplois par secteur en France



Cette lecture renouvelée du développement économique territorial incite à analyser transversalement l'économie locale. Certaines activités dont la réalité et l'intérêt sont souvent sous estimés voire négligés dans les démarches économiques - méritent à ce titre une attention particulière :

- **L'agriculture et la forêt** : bien que d'un poids économique relatif (l'agriculture représente 3 % de la population active, source : INSEE 2006), les surfaces agricoles et forestières couvrent les deux tiers du territoire français. Au-delà des fonctions productives et sociales qui demeurent essentielles, ces activités sont source d'aménités : cadre de vie, produits locaux, paysage, énergie... Elles sont confrontées à une forte concurrence foncière avec les autres usages : autres secteurs économiques, urbanisation, pratiques de loisirs...

- **Le tourisme** : bien que représentant un poids économique particulièrement important - excédentaire de 10 à 15 milliards € (sources : Banque de France, Ministère de l'Economie, années 2007 à 2009) dans la balance commerciale française - cette activité et son potentiel sont souvent peu ou insuffisamment pris en compte en dehors des territoires fortement touristiques. La complexité de la gouvernance de ce secteur, l'importance de la qualité des équipements et services publics pour son déploiement, son type d'inscription dans les territoires et son rapport aux habitants donnent une réelle légitimité fédératrice aux collectivités locales pour l'investir.

- **Les services publics** : trop souvent considérés sous le seul angle de la dépense dans les comptes publics, les services publics constituent d'abord une ressource pour les territoires. Essentiels par leurs activités et leurs prestations pour les entreprises et leurs salariés, et au-delà pour les habitants, ils sont également des employeurs importants y compris en milieu urbain. et contribuent à la richesse locale, à travers leurs dépenses, telles que les salaires versés aux agents publics locaux.

L'évolution des contextes et le renouvellement des analyses et modèles de l'économie territoriale incitent ainsi à renouveler les démarches d'économie territoriale : ce point, essentiel, sera abordé dans le troisième chapitre.

Ils nous incitent également à concevoir une évolution du rôle des institutions publiques : celles-ci ont une

place nouvelle à tenir pour permettre à ces démarches d'économie territoriale d'être conduites avec succès.

Une telle évolution ouvre de nouvelles perspectives aux institutions publiques dans leur champ d'action. Elle légitime leur place en tant qu'acteurs de ce développement ainsi que nous le verrons dans le chapitre suivant.



Ce que l'on retient

- Une démarche de développement économique territoriale nécessite une **approche systémique**, et la prise en compte des finalités du **développement durable** ;
- Elle doit s'appuyer sur les valeurs et **richesses du territoire**, sur son histoire et ses **acteurs**, sur ses interactions internes et externes, en privilégiant la **coopération** à la concurrence ;
- La démarche doit être **prospective**, en intégrant le long terme et la réversibilité.



Pour aller plus loin

Adieu à la croissance. Bien vivre dans un monde solidaire, Jean GADRAY, Les petits matins/Alternatives économiques, 2010

Déchiffrer l'économie, Denis CLERC, La Découverte, 2007

Éléments d'économie territoriale et urbaine. État de la connaissance, CERTU, Les rapports d'Etude, 2009

Mettre en œuvre une démarche d'écologie industrielle sur un parc d'activités, Orée, SAP éditions, 2009

La république et ses territoires. La circulation invisible des richesses, Laurent DAVEZIES, La République des Idées/Seuil, 2008

La ressource territoriale, Hervé GUMUCHIAN et Bernard PECQUEUR, Economica/Anthropos, 2007

Le développement territorial en Europe. Concepts, enjeux et débats, Guy BAUELLE, Catherine GUY et Bernadette MERENNE-SCHOUMAKER, PUR, 2011

L'économie territoriale, Claude COURLET, PUG, 2008

Repenser le développement territorial ? Confrontation des modèles d'analyse et des tendances observées dans les pays développés, Magali TALANDIER et Laurent DAVEZIES, PUCA recherche, 2009

LES ACTEURS ET LE DIALOGUE TERRITORIAL

Quels acteurs mobiliser dans la démarche ?

Comment ? Avec quelle intensité ?

Comment favoriser l'émergence du dialogue territorial ?



Des acteurs multiples...

Le développement territorial étant «transversal», toute stratégie le concernant ne peut être pensée, débattue, arrêtée et avoir quelque chance de succès dans sa mise en œuvre que si elle repose sur l'implication, la confrontation et la coopération d'acteurs multiples.

Les différences de statut, de rôles, de fonctions, d'inscription institutionnelle, de rapport aux habitants de ces acteurs feront que la démarche sera conçue et portée par une représentation la plus juste possible du territoire.

En outre, la confrontation des idées et points de vue est source d'innovation et de créativité.

Mais qui sont ces acteurs ?

Les acteurs à mobiliser dans le cadre d'une démarche d'économie territoriale sont multiples, au double sens du terme : à la fois nombreux et divers. Nous pouvons les regrouper en trois grandes «familles» :

Une première famille d'acteurs est constituée des collectivités et organismes publics locaux - et de leurs représentants - ainsi que des acteurs économiques, avec les représentants socio-professionnels. Aux représentants locaux sont souvent associés des représentants des organismes consulaires. Ces acteurs, qui agissent sur la scène administrativo-politique institutionnelle ou sur la scène économique, ont un rôle majeur de par leur mode d'élection et/ou de désignation qui leur confère une réelle légitimité à parler au nom «du territoire». Mais ils ne sont pas les seuls acteurs réels du terri-

toire et leur légitimité ne doit pas occulter la présence d'autres acteurs, moins visibles, mais dont l'association sera source d'enrichissement.

C'est le cas de la seconde famille d'acteurs constituée à la fois des acteurs associatifs et de personnes qui, de par leur rôle au niveau local, leur fonction, leur connaissance particulière du territoire peuvent être sources d'informations pertinentes et porteuses de questions, de «points de vue» et d'idées susceptibles d'enrichir les démarches locales, et ce à différentes étapes. Ainsi pourra-t-on trouver dans ce groupe un responsable d'établissement d'enseignement (collège, lycée), de service public (poste, subdivision EDF...) ainsi que des habitants qui ont un profil particulier : spécialiste du patrimoine et/ou de l'histoire locale, artiste...

Enfin une troisième famille d'acteurs nous intéresse particulièrement. Elle est composée des agents des différents services de l'État et en tout premier lieu des agents des Directions départementales des territoires.

S'ils ne sont pas «acteurs locaux» émanant du «local», du territoire, ils agissent en rapport avec le territoire et ses acteurs à travers leurs différents rôles et fonctions :

- Études (fourniture et analyse de données) et appui aux études engagées localement ;
- Information, par exemple sur l'évolution des législations et réglementations ;

- Conseil et accompagnement, notamment auprès des territoires «ruraux», pour l'élaboration de projets de développement et de démarches (Agenda 21) ;

- Instruction (de dossiers et cela en de multiples domaines)

- Co-élaboration (SCOT par exemple) avec un rôle de partenaire.

Ils agissent aussi de par leur «posture» : agents de l'État, ils ont la capacité de prendre en compte l'ensemble des réalités territoriales et de favoriser la prise en compte par les responsables locaux de l'ensemble de ces réalités ; en d'autres termes ils sont «garants» d'une recherche d'objectivation des réalités territoriales.

Très concrètement, dans le cadre d'une démarche territoriale à laquelle ils sont associés, les agents de l'état ont à veiller à ce que les **acteurs locaux** soient bien impliqués dans leur diversité et ce pour plusieurs raisons :

- les acteurs locaux ont une expertise qui leur est propre du territoire où ils vivent et agissent. Ils sont de ce fait en situation d'enrichir les diagnostics et d'aider à repérer et formuler les bonnes questions ;
- ils sont aussi en capacité de soumettre à la réflexion collective des orientations et des pistes d'actions qui pourront se révéler novatrices ;
- l'association de ces acteurs constitue un gage de succès pour la démarche et la mise en œuvre des actions, dès lors que celles-ci auront fait l'objet de réelles concertations.

Les agents de l'État sont également en capacité de resituer la réalité d'un territoire dans un contexte plus large - inter-territorial, départemental, régional - et d'aider ainsi les acteurs locaux à mieux penser leur situation actuelle et leurs potentialités de développement.





Enfin ils sont en capacité de faire bénéficier au mieux les territoires de politiques publiques globales (nationales et européennes) tout en faisant prendre en compte les réalités territoriales par ces politiques globales : ici ils ont un rôle, majeur, de mise en relation et éventuellement d'intermédiation.

... à mobiliser dans le cadre d'un dialogue territorial structuré

Vouloir impliquer largement les acteurs nécessite **en premier lieu, de définir l'objectif de la mobilisation (adhésion, apport de connaissances, apport de propositions, aide à la décision...), de renouveler les méthodes et pratiques du dialogue territorial** et de mobiliser des outils « ad hoc ».

Le dialogue territorial est une expression qui qualifie les pratiques participatives appliquées aux démarches territoriales. Il est d'usage de distinguer différents degrés de dialogue :

- **l'information** : c'est la condition première de toute participation citoyenne ; il s'agit de permettre aux acteurs d'avoir réellement et concrètement accès, de façon régulière, transparente et pédagogique, aux

	Intensité du dialogue	Nombre d'acteurs mobilisables	Avantages	Limites
Information	+		Permet de toucher un très grand nombre d'acteurs	Information à sens unique
Consultation	++		Recueil d'expression qui permet de toucher un grand nombre d'acteurs	Dialogue plus quantitatif que qualitatif souvent très cadré et ponctuel
Concertation	+++		Permet un réel travail qualitatif en amont et dans la durée	Nombre plus limité d'acteurs mobilisés
Copilotage	++++		Forme avancée de l'association des acteurs	Nombre restreint d'acteurs

intentions, orientations et actions que le maître d'ouvrage entend engager, ainsi qu'aux études et données relatives à ces orientations et à ces projets d'actions ;

- **la consultation** : après avoir formulé et délivré une information de qualité, il s'agit de recueillir l'avis des acteurs sur les intentions ou actions d'un maître d'ouvrage et plus largement de se mettre à l'écoute de leurs interrogations, craintes, attentes et de leurs propositions ;

- **la concertation** : c'est le choix du **dialogue**, du débat, de l'expression des attentes et des propositions comme processus d'enrichissement de l'action publique, comme processus d'aide à la conception et/ou à la décision ;

- **le co-pilotage** : c'est l'association des acteurs au management des projets, à leur suivi et évaluation.

Chaque degré possède ses spécificités, et il convient de les mobiliser de manière complémentaire en fonction des besoins aux différentes étapes de la démarche :

Les différents niveaux de dialogue territorial peuvent mobiliser des outils complémentaires :

Les outils mobilisables

Information	Bulletin d'information, réunion d'information, site internet, newsletter, presse régionale, radio, exposition, affichages, film...
Consultation	Enquête de consultation, réunion publique, référendum local, interview...
Concertation	Forum, réunion publique, ateliers, débat, café citoyen, blog...
Copilotage	Essentiellement réunion de travail

Chaque niveau de dialogue territorial participe à l'élaboration d'un « socle commun » de compréhension et d'appropriation (vocabulaire, constat d'une problématique, identification des besoins, « fil rouge » pour les actions visibles sur le terrain). Ainsi, le dialogue territorial donne du sens et de la lisibilité pour l'ensemble des acteurs du territoire.

Le dialogue territorial associe les parties prenantes tout au long de la démarche.

On pourra se référer aux outils méthodologiques proposés en fin de guide pour la construction d'une stratégie de dialogue territorial.

Les conditions d'émergence du dialogue territorial

L'émergence d'un dialogue territorial est un exercice de longue haleine. Les territoires leaders en la matière sont des territoires pour lesquels cette pratique existe depuis de longues années.

Créer les conditions d'émergence de ce dialogue nécessite :

- une volonté politique forte et sincère dotée de moyens dédiés ;
- une définition claire des objectifs et attentes ;
- l'identification et la mobilisation - voire la formation - d'une large palette d'acteurs ;
- l'élaboration et le partage d'une vision commune ;
- une définition des « règles du jeu » (qui pourront être traduites dans une Charte de la participation), présentant notamment la limite entre démocratie représentative et participative ;

- une réelle écoute et prise en compte des échanges et propositions ;
- une transparence vis-à-vis des acteurs dans les choix et arbitrages ;
- une mobilisation réelle et efficace des parties prenantes : il s'agit d'associer les « bonnes personnes » au « bon moment », en termes de capacité d'expertise, de durée d'implication (éviter l'effet « lassitude »)... Par exemple, l'expert sera associé de manière ponctuelle pour apporter en amont son analyse du territoire. L'habitant apportera son appréciation des besoins plus en aval et contribuera à proposer/évaluer des actions d'autant mieux que les modalités de concertation associeront convivialité et respect des contraintes de vie professionnelle et familiale.

Ces conditions seront un gage de pérennité du dialogue tout au long de la démarche avec les acteurs mobilisés.

Toutes les opportunités seront à rechercher pour impliquer les acteurs :

- l'étape préalable de diagnostic d'une démarche d'économie territoriale qui peut permettre d'impliquer les acteurs afin de recueillir leurs avis et analyses de la situation ;
- les nombreuses opportunités offertes aussi bien par les outils de la « planification stratégique » (PLU et SCOT notamment), que par tel ou tel événement local qui permettra de « mettre autour de la table » un certain nombre d'acteurs.

Enfin, on apportera une attention particulière aux démarches innovantes telles que les démarches de « dialogue social territorial » qui émergent ici et là¹. Dans une logique de co-construction inter-professionnelle qui vise à anticiper sur un territoire, les mutations et besoins socio-économiques, elles associent les différents partenaires concernés par les questions d'emplois, de formation, de qualification et de vie sociale: partenaires sociaux, organismes tels que les « Maisons de l'emploi », « Pôle emploi », organismes de formation professionnelle, collectivités territoriales.



Pour aller plus loin

Concertation-action entre entreprises et collectivités locales. Application à la gestion durable des zones d'activités, Fédération des Parcs Naturels Régionaux, 2009

Guide pratique du dialogue territorial, Philippe BARRET, Fondation de France, 2003

Étude/action sur le Dialogue social territorial en Nord-Pas de Calais, Région Nord-Pas de Calais, Point d'étape, janvier 2012

Territoires, Mode d'emploi syndical, Emergences 2010

La concertation en environnement, ADEME

Site interne <http://www.comedie.org>



Ce que l'on retient

- La **mobilisation des acteurs locaux** tout au long de la démarche est indispensable à sa réussite ;
- Le **périmètre** des acteurs mobilisés doit être le plus large possible en s'appuyant sur les différents niveaux de dialogue territorial ;
- L'émergence et la pérennité du dialogue nécessitent de respecter des **conditions** de mise en œuvre.

Rôles possibles - et souhaitables - des services de l'état

- Participation au **travail de connaissance** : études, données, diagnostic ;
- Facilitation de la **mise en œuvre du dialogue** territorial et participation à ce dialogue ;
- Apport d'une vision large: situation du territoire dans son contexte, prise en compte de l'inter-territorialité ;
- **Connexion** avec les politiques publiques, nationales et européennes ;
- Et tout au long de la démarche, exigences en termes de **suivi et d'évaluation** ;

LES GRANDES ÉTAPES D'UNE DÉMARCHE

Comment construire le diagnostic ?

Quelles données et sources mobiliser ?

Comment élaborer une stratégie de développement économique ?

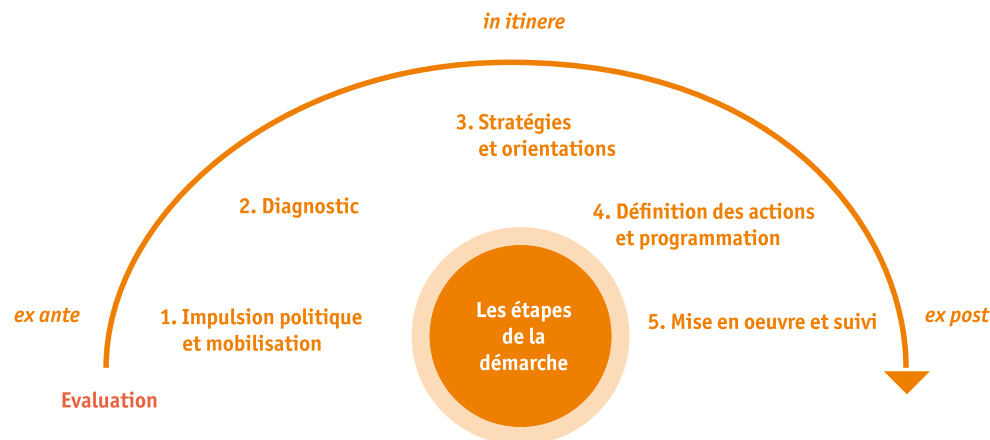
Comment suivre et évaluer la démarche ?



La méthodologie présentée dans ce chapitre s'appuie sur les étapes classiquement mises en œuvre pour l'élaboration d'un projet local de développement, qu'il soit à caractère économique ou plus largement ouvert sur le développement durable : Schéma territorial de développement économique, CDDRA, Agenda 21... À chaque territoire de la personnaliser en fonction de son contexte et des attentes de sa démarche.

Cette méthodologie ne doit pas faire oublier l'importance du dialogue territorial, décrit au chapitre précédent, qui accompagne la démarche d'économie territoriale à toutes ses étapes.

Les grandes étapes d'une démarche d'économie territoriale sont les suivantes :



Le choix d'un périmètre

En préalable au lancement d'une démarche d'économie territoriale, se pose régulièrement la question du périmètre géographique sur lequel la bâtir. À priori tous les périmètres peuvent être envisagés, sauf des périmètres trop petits et ne permettant pas une réelle approche globale, nombre d'enjeux dépassant leurs limites. On pourra dans ce sens privilégier l'échelle du Pays ou de l'Agglomération, voire de la Communauté de communes. Si la définition d'un tel périmètre dépend bien souvent du maître d'ouvrage de la démarche, il ne faudra pas s'empêcher, pour certaines thématiques, d'examiner attentivement ce qui se passe en dehors de ce périmètre. À noter également que la plupart des Régions se sont dotées de Schémas Régionaux de Développement Economique (SRDE).

Pour aider à choisir le « bon » périmètre on pourra utilement se reporter aux notions de « bassin d'emplois », « bassins de vie » qui sont pertinentes au regard du rapport des habitants au territoire.

Le diagnostic, un préalable à la réflexion stratégique

Les démarches de développement économique territorial conduisent à renouveler l'exercice du diagnostic. Destiné à favoriser les réflexions, les échanges entre acteurs, pour ensuite définir des objectifs et une stratégie de développement, le diagnostic devra permettre de comprendre le territoire, ses dynamiques et ses enjeux - qui sont autant de défis à relever pour l'avenir du territoire - et ne prétendra pas à l'exhaustivité. Ces enjeux sont importants, car c'est d'eux que résulteront les orientations et objectifs de la stratégie.

Le diagnostic doit permettre tout d'abord de repérer et décrire les singularités, ce qui fait que le territoire « étudié » est différent des autres, de par son histoire, sa morphologie, sa culture, sa vie sociale... En d'autres termes, le diagnostic doit d'abord permettre de s'imprégner de l'esprit des lieux et de rendre « lisible » le socle sur lequel pourra se bâtir une stratégie de développement.

Il doit permettre ensuite de repérer les dynamiques à

l'œuvre au sein du territoire : dynamiques sociales, économiques, culturelles, spatiales... que ces dynamiques soient positives ou régressives. Connaître ces dynamiques, celles et ceux qui les portent - les acteurs - permet de mieux comprendre ce qui se passe, d'objectiver « l'état des lieux », sachant que cet état n'est jamais statique, mais toujours en mutation, même minime !

Il doit permettre également de repérer les « signaux émergents », ces éléments ténus qui indiquent l'existence de potentialités, de ressources qui ne sont pas nécessairement visibles. On peut à ce sujet parler de « ressources cachées » des territoires, telles que permet de les conceptualiser la théorie du « panier de biens ». Ces ressources pourront être identifiées dans le cadre du diagnostic notamment par la confrontation entre acteurs, ainsi que par les techniques d'enquête appropriées et des outils adaptés (interviews).

Dès lors que de telles ressources et potentialités seront

identifiées, il conviendra, si elles s'avèrent positives, de créer les conditions de leur existence réelle, de les conforter, de les développer. Ces ressources et potentialités peuvent exister en de nombreux domaines : économique, avec par exemple le début de « conversion écologique » d'exploitations agricoles, sociales, avec le « retour » de ménages jeunes en tel ou tel village, l'émergence d'associations nouvelles, notamment dans leur objet...

Le diagnostic doit enfin permettre de repérer les questions majeures qui se posent au regard de l'avenir, telles que les habitants et les acteurs locaux les ressentent, telles aussi que l'observateur va pouvoir les décrypter à partir à la fois des réalités du territoire, de son environnement et des relations avec cet environnement, mais aussi au regard d'enjeux plus globaux tels que la lutte contre le changement climatique à laquelle les territoires, ses acteurs et ses activités, doivent contribuer localement.

Un diagnostic pertinent est un document dont les lecteurs retiendront, non pas d'abord une série de données, mais un ensemble de questions auxquelles ils auront à répondre pour construire la stratégie de développement, pour élaborer leur « projet de territoire ».

Ainsi, la formalisation d'un diagnostic n'est pas une fin en soi, mais doit s'envisager comme un préalable indispensable à la réflexion stratégique.

Idéalement, le diagnostic sera élaboré avec l'appui d'un « œil » extérieur au territoire, afin de tenter d'objectiver sa situation. Il sera construit en deux temps :

- un temps préalable de recherche et de collecte d'informations et de données ;

- un temps d'analyse et de formalisation ;

La méthodologie doit permettre une analyse globale, dépassant le simple état des lieux, pour mettre en exergue les points forts/points faibles du territoire et ses enjeux, et faire apparaître les questions posées par les dynamiques à l'œuvre, les mutations observables...

LA RECHERCHE ET LA COLLECTE D'INFORMATIONS ET DE DONNÉES

Quatre approches complémentaires peuvent être mobilisées en préalable à l'élaboration du diagnostic :

A- ce qui a déjà été écrit : études, diagnostics généraux ou thématiques, ouvrages, documents et études sur l'histoire locale, le patrimoine... ;

B- la collecte et l'analyse de données ;

C- la consultation ou les entretiens avec des personnes ressources ;

D- les visites de terrain.

A- CE QUI À DÉJÀ ÉTÉ ÉCRIT

Les territoires sont rarement vierges de toute étude ! La plupart ont fait l'objet de diagnostics ou d'autres études diverses, générales ou thématiques, qui ont pu être réalisées à différentes échelles. En matière d'études à caractère général, on recherchera dans un premier temps celles qui permettent de situer le territoire dans son environnement régional voire au delà (éventuellement transfrontalier), et de le « comparer » avec des territoires d'autres régions mais présentant des caractéristiques similaires.

En un second temps, on recherchera les diagnostics effectués dans le cadre par exemple de Schémas de Cohérence Territoriale (SCOT) ou de Plans Locaux d'Urbanisme (PLU), les diagnostics préalables à l'élaboration de projets de territoires ou de dispositifs contractuels, tels que les Contrats de Pays ou les Contrats de Développement Durable Rhône-Alpes (CDDRA), les Agendas 21, les Portraits de territoire produits par l'INSEE...

En matière d'études thématiques, on recherchera les études économiques (y compris le Schéma Régional de Développement Économique), sur l'emploi et la formation (qui auraient pu être réalisées dans le cadre de l'élaboration d'un Contrat Territorial Emploi-Formation ou CTEF), les études sur le commerce (réalisées par exemple dans le cadre d'un Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce, un FISAC), le tourisme, l'habitat (voir notamment s'il existe un Programme Local de l'Habitat, un PLH), les transports et déplacements, la démographie.

Selon les particularités des territoires, on pourra également être conduits à rechercher les études relatives à la connaissance et la prévention des risques susceptibles de les concerner : risques naturels, technologiques, industriels.

Enfin, le territoire a pu aussi faire l'objet d'intéressants travaux d'étude et de recherche, de la part d'étudiants.

Une lecture critique de l'ensemble de ces documents constituera une bonne première approche du territoire et de ses enjeux. Toutefois, il faudra rester vigilant sur les finalités des documents, leurs qualités et leurs dates d'édition, certains pouvant être obsolètes ou trop « orientés ».

B - LA COLLECTE DE DONNÉES

La collecte de données complémentaires doit permettre d'actualiser ou de compléter l'analyse documentaire. De nombreuses sources existent et la collecte peut être très chronophage. Plus que l'exhaustivité, on recherchera la pertinence des données, et leur analyse devra permettre la mise en exergue des points forts/points faibles et des principaux enjeux (une monographie du territoire n'apporterait pas grand-chose à la démarche !).

Le tableau ci-après présente une synthèse non exhaustive des sources mobilisables pour un certain nombre de thématiques, les questions auxquelles elles doivent permettre de répondre ainsi que les organismes sources (la plupart des données sont téléchargeables en accès libre sur les portails internet des institutions identifiées en italique dans le tableau).

À noter que des données peuvent être produites ou compilées localement par des observatoires, agences d'urbanismes... À vérifier avant de partir à la recherche de données auprès d'organismes nationaux.

Plus que l'analyse à un temps donné, on cherchera à comparer l'évolution des données afin de pouvoir en faire une analyse dynamique.

* INSEE RP: recensement général de la population, EPCI: établissement public de coopération intercommunale, MAJIC: fichier foncier, AOT: autorité organisatrice des transports, CETE: Centre d'Études Techniques de l'Équipement, INSEE CLAP: connaissance locale de l'appareil productif, UNISTATIS: service de pôle emploi fournissant des statistiques sur l'emploi, INSEE SIRENE: base de données des entreprises et des établissements, Agreste: statistique, évaluation et prospective agricole du Ministère de l'Agriculture, DIRECCTE: Direction Régionale des Entreprises, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi, FILOCOM: fichier des logements par communes, données DGFIP enrichies MEDDTL, ECLN: enquête du MEDDTL sur la commercialisation des logements neufs, EPTB: enquête du MEDDTL sur le parc locatif social, PERVAL: base de données des Notaires, SGFGAS: société de gestion du fond de garantie de l'accession sociale, PTZ: prêt à taux zéro, EPLS/RPLE, enquête/répertoire du MEDDTL sur le parc locatif social, INSEE BPE: base permanente des équipements

Thème	Question	Source
Données générales sur le territoire		
Situation du territoire		
Localisation, périmètre, accès	De quel territoire parle-t-on ? Comment y accède-t-on ?	IGN, ortho-photos
Principales caractéristiques		
Géographie et aménagement	Quels sont ses grandes caractéristiques géographiques ? Le système urbain ?	IGN, ortho-photos
Risques	Le territoire est-il exposé à des risques ? naturels ? technologiques ?	MEDDTL (DDT)
Ressources et milieux	À quelles problématiques de gestion des ressources et des milieux le territoire est-il exposé ? (Eau, air matériaux, énergies, biodiversité, climat..)	DREAL
Démographie : population, pyramide des âges, CSP, formation	Quelle est sa population, sa dynamique, son profil... ?	INSEE RP*
Organisation territoriale		
EPCI, Pays, Syndicat	Comment sont organisées les collectivités locales ?	Préfecture, EPCI
Transports et déplacements		
Infrastructure, offre de transports	Comment accède-t-on au territoire ? Comment s'y déplace-t-on ?	IGN, Région, Département, AOT*, DDT, CETE
Foncier		
Occupation cadastrale	Quels usages du foncier ?	MAJIC*

Thème	Question	Source
Données économiques		
Principaux acteurs économiques		
Collectivités, agences de développement, chambres consulaires...	Qui fait quoi ?	Acteurs
Secteurs d'activités		
Nombre d'établissements (dont non marchands)	Combien d'établissements ? Dans quels secteurs ? Où ?	INSEE CLAP*, UNISTATIS* pour historique
Secteurs d'activités marchands	Combien d'entreprises ? Dans quels secteurs ? Où ?	INSEE SIRENE*
Agriculture	Combien d'exploitations ? D'actifs ? Quelles productions ?	Agreste
Tourisme	Quelles fréquentations ? Quels hébergements ?	Ministère du tourisme, Agences touristiques départementales ou régionales
Secteurs d'activités non marchands, principaux services publics	Quelles fonctions exercées ? Quels territoires d'intervention ? Combien d'emplois ?	Administrations, acteurs...
Actifs		
Emplois salariés	Combien d'entreprises emploient des salariés ? Combien de salariés ? Dans quels secteurs ? Où ?	UNISTATIS
Emplois	Combien d'emplois totaux et salariés ? Où ? Répartition H-F ? Pyramide ? CSP ? Taux d'emploi ? Lieu de travail/ lieu de résidence ?	INSEE RP/CLAP
Chômeurs	Combien de chômeurs ? De quelles catégories ? Où ?	INSEE RP et taux de chômage, DIRECCTE*, Pôle emploi

Formation		
Infrastructure, offre de transports	Comment accède-t-on au territoire ? Comment s'y déplace-t-on ?	IGN, Région, Département, AOT*, DDT, CETE
Ménages		
Profil des ménages : âge, nombre de personnes, revenus, CSP	Quelles sont les caractéristiques des ménages ?	INSEE RP, FILICOM*
Autres données		
Habitat		
Stocks : Composition du parc (type de logement, âge, nombre de pièces, surface, confort, mode d'occupation, statut, sur-occupation, copropriétés...)	Quel est le parc de logements et ses caractéristiques ?	INSEE RP, FILICOM
Flux : constructions neuves	Quelles sont les constructions récentes sur le territoire (logements, locaux d'activité..)?	MEDDTL
Prix logements/foncier	Quel prix au m ² et surface pour neuf, ancien, individuel, terrains à bâtir	MEDDTL ECLN*/EPTB*/PERVAL*
Accession sociale	Quelles aides de l'État pour l'accession à la propriété ? Quels bénéficiaires ? Où ?	SGFGAS PTZ*
Logement social	Quel parc locatif social ?	MEDDTL EPLS/RPLS*
Mobilités		
Déplacements domicile-travail	Quels sont les principaux flux d'actifs ? Quels sont les pôles d'emplois ?	INSEE RP
Services		
Services	Quels équipements de services ? Où ?	INSEE BPE

C - LA CONSULTATION OU LES ENTRETIENS AVEC DES PERSONNES RESSOURCES

La consultation de personnes ressources est très instructive : elle permet de mieux comprendre les rapports de ces personnes au territoire, d'accéder à des informations (et des questions) pour partie nouvelles, voire inédites, de comparer les points de vue et d'enrichir la réflexion relative aux principaux enjeux.

On peut distinguer schématiquement deux types de personnes ressources :

- Les représentants et/ou membres d'organismes, institutions ou associations ;
- Les représentants et/ou membres d'entreprises.

Il ne faudra pas hésiter à élargir le cercle des interlocuteurs habituels. Par exemple, un responsable d'organisme de formation (collège, lycée), d'institution culturelle, sportive, environnementale, peut être une mine d'informations sur les jeunes, sur la situation des familles, sur la fragilité de tel espace et/ou son caractère remarquable.

Pour être productifs, les entretiens doivent être conduits sur la base d'une grille préalablement établie¹. Pour les représentants et membres d'organismes, institutions ou associations, la trame de la grille peut être la suivante :

- la structure
- son histoire : origine, développement...
- ses compétences
- son « territoire » d'intervention, géographique et/ou social (quels publics ?)

- ses actions, ses projets, sa vision politique
- ses données, études, notamment les données non accessibles
- son identification des principales caractéristiques du territoire
- sa perception des points forts, points faibles, enjeux du territoire

Et pour les représentants et membres d'entreprises :

- l'entreprise et ses caractéristiques : date de création, statut, capital, activités, positionnement dans la chaîne de valeur, nombre de salariés ...
- ses marchés : locaux, régionaux, nationaux et internationaux...
- ses projets : diversification, agrandissement, délocalisation, cessation/reprise...
- ses besoins : locaux, foncier, ressources humaines, formation, transports-déplacements, sécurité, services, environnement... et les problèmes éventuels (difficultés pour y répondre)
- ses liens avec le territoire : origine, marchés, main d'œuvre, services, implication dans la vie locale...
- ses attentes éventuelles vis-à-vis de la collectivité.

Concernant les entreprises, en fonction du nombre de personnes à consulter, les informations pourront être collectées soit dans le cadre d'entretiens en vis-à-vis, soit dans le cadre d'une enquête de consultation (qui pourra prendre la forme d'un questionnaire auto-administré, éventuellement d'une consultation téléphonique).

D - LES VISITES DE TERRAINS

Les visites permettent de « sentir vivre » le territoire et de conduire des investigations sur des thématiques particulières : formes du bâti, implantation des activités économiques, immobilier d'entreprise, infrastructures, aménités paysagères et environnementales...

Elles permettent une appréhension à la fois sensible et générale du contexte local fort utile à la bonne compréhension des apports des trois précédentes approches.



L'ANALYSE ET LA FORMALISATION

L'analyse est conduite à partir de la confrontation des résultats des différentes approches. Il s'agira :

- de confronter et de recouper les apports des différentes sources : données, entretiens, visites...
- de noter les principaux éléments qui permettent de caractériser l'état des lieux ;
- de mettre en relation des données et analyses habituellement séparées pour mettre en évidence (révéler) les principales évolutions en cours, les interactions à l'œuvre ;
- de dégager les points forts, points faibles et les principaux enjeux ou axes de progrès en résultant, qui sont autant de défis à relever par le territoire.

Une comparaison avec des territoires proches ou des périmètres plus importants (un territoire voisin ou similaire, le département ou la région par exemple) pourront enrichir l'analyse et positionner le territoire dans un contexte plus large.

Concernant plus spécifiquement l'appréhension sous l'angle de l'économie présentielle, selon le modèle de la théorie de la base économique, il s'avère que l'évaluation des quatre bases reste difficile. En effet, elle nécessite de mobiliser de nombreuses sources (INSEE, DGI, Ministère du tourisme...), certaines données sont souvent inexistantes à l'échelle infrarégionale ou départementale et l'évaluation est très lourde à opérer. Cependant :

- les travaux de l'CEIL (Observatoire de l'Economie et des Institutions Locales) fournissent pour l'année 2006 la répartition entre les quatre bases pour les zones d'emplois françaises¹ ;
- des méthodes simplifiées permettent d'appréhender le poids des différentes bases :
 - analyse des flux domicile-travail ;
 - analyse des migrations résidentielles ;
 - analyse de la fréquentation touristique ;
 - analyse de la part des plus de 60 ans ;
 - analyse du revenu des retraités ;
 - analyse des revenus sociaux ;
 - ...

Ces éléments permettent d'appréhender le poids de l'économie présentielle sur un territoire.

La formalisation du diagnostic devra s'attacher à présenter l'économie dans son contexte territorial. En introduction, il est utile que le diagnostic rappelle les objectifs de la démarche engagée, ainsi que la méthodologie suivie pour sa réalisation (étude bibliographique, recherche de données, liste des organismes entretenus...). Il doit également présenter le territoire d'étude et en permettre une première approche globale avant de rentrer plus dans le détail des dynamiques.

Une première partie peut être consacrée aux dynamiques économiques. Elle présente les secteurs d'activités (caractéristiques et principales tendances d'évolu-

tion) - voire les principales entreprises - ainsi que leurs interrelations et leur environnement : existence de services aux entreprises, capacité d'accueil, dynamiques des territoires environnants... Si une consultation d'entreprises a été réalisée pour construire le diagnostic, les résultats compléteront le document par la présentation de leurs besoins.

Cette partie doit se concentrer essentiellement sur les évolutions en cours, pour décrypter ce qui se développe, ce qui régresse, en développant les questions apparues au cours de l'analyse : facteurs de fragilité, rapports au(x) marché(s), autonomie/dépendance, spécificités...

Le territoire devant être analysé dans un cadre systémique, les dynamiques sociales seront abordées en complément des dynamiques économiques et en relation avec l'analyse de ces dynamiques. Ainsi pourront notamment être analysées les évolutions socio-démographiques (soldes migratoires, pyramide des âges, catégories socioprofessionnelles...), les services à la population, les éléments structurants de la vie sociale (associations, vie culturelle, sportive...), l'offre et la demande en logements...

Cette **deuxième partie** doit permettre d'identifier les éléments qui doivent être reliés pour comprendre ce qui se passe : migrations liées par exemple à des problèmes de logements, départ des jeunes actifs pour cause de faiblesse du marché du travail, de manque de services ou de pauvreté de vie culturelle, de précarité énergétique...

Dans le même esprit, une **troisième partie** peut être consacrée à l'environnement, permettant d'aborder les

ressources environnementales (eau, air...), l'énergie et le climat (vulnérabilité énergétique, émission de gaz à effet de serre, potentiel en énergies renouvelables...), les questions paysagères et l'intégration du tissu économique dans le paysage ... Cette partie devra permettre de caractériser l'impact des activités économiques sur l'environnement et leur vulnérabilité/opportunité pour l'accès aux ressources.

L'étude des dynamiques sociales et environnementales peut contribuer à caractériser les ressources propres au territoire, ses spécificités (culturelles, historiques, environnementales...), autant d'éléments qui pourront nourrir la réflexion stratégique.

Enfin, les dynamiques territoriales étant portées par des acteurs, une partie spécifique pourra être dédiée à la gouvernance. Elle permettra d'identifier les différents acteurs¹ et leurs rôles. À partir d'une présentation de l'organisation territoriale administrative et politique (Communautés de communes et d'agglomération, Pays, Syndicat thématiques...) et des coopérations ou réseaux (de développement, formation, R&D...) existants, elle pourra permettre d'interroger les modalités locales de gouvernance au regard des enjeux de la démarche.

Les différentes parties proposées ici pour la réalisation d'un diagnostic le sont à titre illustratif de la démarche et ne prétendent pas constituer un modèle.

Chaque diagnostic sera construit en fonction des réalités et des attentes territoriales ; son contenu sera aussi largement fonction des données disponibles et mobilisables.

Mais quelle que soit sa construction, il est essentiel que sa lecture permette de comprendre les dynamiques à l'œuvre, fasse clairement apparaître les réels enjeux du territoire et permette aux acteurs, dans le cadre d'un dialogue territorial nourri et éclairé par les analyses partagées, de définir leur stratégie de développement.



Ce que l'on retient

- Privilégier la **pertinence des données** à l'exhaustivité ;
- Analyser l'**évolution** des données dans le temps pour une vision dynamique, avec une vigilance sur les « signaux faibles » ;
- S'appuyer sur les **personnes ressources** pour identifier les points forts, points faibles et enjeux ;
- Intégrer le volet économique à une **analyse systémique** du territoire : logements, mobilités, services, environnement... ;
- Partager le diagnostic comme « **socle commun** » entre les parties-prenantes.



Rôles possibles - et souhaitables - des services de l'état

- La **fourniture de données** ou études en possession des services ;
- L'**appui méthodologique** à l'élaboration du diagnostic : aide à l'élaboration du cahier des charges, la définition du périmètre, l'identification des personnes ressources, le conseil sur l'approche systémique...
- La **participation aux réunions** d'élaboration ou de partage du diagnostic.

Une stratégie pour un « futur souhaité »

La stratégie formalise « le chemin » à suivre, à court et moyen terme, à destination du « futur souhaité » du territoire à moyen et long terme.

Elle se construit sur la base des enjeux et opportunités identifiés dans le cadre du diagnostic. Il s'agit d'un travail à la fois participatif - c'est à dire conduit avec des acteurs locaux mobilisés lors de la phase diagnostic- et prospectif de recherche d'axes stratégiques de développement.

Ce travail prospectif permet au niveau politique de décider des orientations et objectifs choisis pour relever les enjeux et défis du territoire, pour aujourd'hui et pour demain.

La démarche d'évaluation est initiée à ce stade en retenant les indicateurs de niveau stratégique se rattachant aux enjeux et grandes orientations retenues, comme illustrés au tableau ci-après (indicateurs synthétiques évaluant les effets globaux du projet de développement, différents des indicateurs de suivi des actions).

Du diagnostic à la stratégie : Exemple de diagramme

Axes	Enjeux / finalité du programme	Objectifs	Objectifs à 6 ans (réalisations prévues et/ou résultats obtenus)
Diversifier l'économie locale par l'innovation et le développement de nouvelles filières	Valoriser les ressources locales Enclencher une diversification pour limiter la fragilité des exploitations agricoles	Soutenir les initiatives collectives d'économie d'énergies renouvelables	Organiser une filière bois énergie
			Développer de nouvelles sources d'énergies renouvelables
			Mettre en place une agence locale d'information
	Développer un tourisme durable et de haute valeur ajoutée	Faciliter l'innovation (technologique) dans les produits du pays	Soutenir 2 projets de coopération par an
		Soutenir les initiatives de circuits courts...	Organiser la filière de distribution des produits locaux
		Améliorer l'accueil touristique (fédérer les acteurs)	Mailler le pays en accueil inter-communal
		Soutenir les initiatives durables innovantes, améliorer l'offre et la qualité	Structurer de nouveaux produits touristiques interfilières

Bien que s'appuyant sur les propositions des acteurs locaux, la stratégie relève des choix politiques des élus qui la portent. Elle définit, pour chaque orientation, les objectifs et les moyens à mettre en œuvre.

Tout comme le diagnostic, la stratégie économique doit s'inscrire dans le cadre d'une approche systémique. Elle cherchera à renforcer les synergies entre acteurs : collectivités, entreprises, agents de développement...

La stratégie, qui doit être écrite et donner lieu à un document public, peut se traduire sous différentes formes : soit en tant que telle (de type stratégie de développement économique), soit s'inscrire dans le cadre plus large d'un projet de territoire (par exemple un Contrat de Développement Durable Rhône-Alpes ou un Contrat de Pays ou un Agenda 21), un SCoT... Quoi qu'il en soit, la démarche ne devra pas se laisser enfermer par les procédures (contractuelles, réglementaires, normatives...) mais bien privilégier les processus (ensemble d'actions cohérentes au service du « futur souhaité » du territoire), les premières étant au service des seconds.

La stratégie doit notamment présenter :

- La vision du territoire à 10-15 ans, le « territoire que nous voulons conduire ensemble » : c'est le futur « souhaitable » du territoire ;
- Avec qui et pour qui « nous proposons de le conduire » ;
- Comment : il s'agit de retenir les moyens (y compris en terme d'évaluation) en adéquation avec les ambitions du projet, ses orientations et ses objectifs.

La stratégie ainsi formalisée devient un document de référence pour le territoire.



Ce que l'on retient

- La définition d'une stratégie relève d'un **choix politique** ;
- Elle est au service d'une **vision partagée** du territoire ;
- Elle se bâtit sur les résultats de la concertation avec les acteurs locaux ;
- La stratégie économique s'inscrit dans une approche nécessairement **globale** du territoire ;
- Elle veillera à renforcer les **synergies entre acteurs** ;
- La stratégie inclut la mise en place de **moyens adaptés** aux orientations et objectifs retenus.

Rôles possibles - et souhaitables - des services de l'état

- L'**appui méthodologique** à l'élaboration de la stratégie : identification des axes et orientations, recherche de synergies (notamment avec les actions de l'État)...

La définition de la programmation des actions

DÉFINITION ET CHOIX DES ACTIONS

La mise en œuvre des orientations stratégiques va donner lieu à la conception, la définition et le choix d'un ensemble d'actions qui seront retenues en fonction de leur pertinence, de leur faisabilité et de leur cohérence.

Pertinence : estimée à travers leur degré supposé de contribution à la réalisation des objectifs ;

Faisabilité : technique, juridique, financière mais aussi sociale, appréciée à partir d'une **évaluation ex ante** des besoins (exprimés ou latents) et de l'existence de réels porteurs de projets ;

Cohérence : celle des différentes actions entre elles et celle de leur contribution aux objectifs stratégiques ; les actions pourront être différentes par leur nature (action matérielle et immatérielle : formation, animation...), leurs cibles, leur durée, leur ampleur... Ceci incline à sans cesse vérifier leurs cohérences (ce pourra être un des objectifs de l'évaluation in itinere).

LA PROGRAMMATION DES ACTIONS

La programmation est une phase essentielle pour que les actions deviennent réellement opérationnelles. Pour chaque action, doivent être précisés :

- Son contexte ;
- Les enjeux et les orientations auxquels elle se réfère ;
- Ses objectifs qualitatifs et quantitatifs ;
- Son descriptif ;
- Le pilote responsable du suivi ;
- Le(s) maître(s) d'ouvrage(s) ;
- Les partenaires techniques et/ou financiers ;
- L'échéancier de mise en œuvre ;
- Le budget prévisionnel ;
- Les indicateurs de suivi.

Chaque action peut ainsi faire l'objet d'une fiche action et l'ensemble être annexé à la stratégie.

LA MISE EN ŒUVRE

Il est souhaitable que la mise en œuvre de la programmation soit confiée à un animateur. Un service du développement économique territorial peut s'en charger. Pour ce faire, il peut animer un comité de suivi sous la forme par exemple d'une commission territoriale du développement économique (commission intégrée à la structure territoriale porteuse : communauté de communes...).

Si la structure en charge de l'animation de la stratégie peut être maître d'ouvrage d'un certain nombre d'actions, elle en est surtout le coordinateur et le garant de sa bonne mise en œuvre.

LE SUIVI COMME ÉLÉMENT D'ÉVALUATION

Le suivi des actions n'est qu'un élément contribuant à l'évaluation de la politique mise en œuvre (orientations et objectifs).

Il peut se faire à l'aide d'un tableau de bord consignait les indicateurs de suivi de chaque action. Ces indicateurs de suivi portent sur les réalisations physiques ou immatérielles (service, savoir...) découlant directement de l'action concernée : nombre d'entreprises accompagnées, mètres carrés de zone d'activités économiques requalifiés... Ils peuvent éventuellement être complétés d'indicateurs budgétaires. L'analyse du tableau de bord permet de faire un suivi régulier de l'avancement du programme d'actions et de détecter d'éventuels décalages, y compris budgétaires.

Ce tableau de bord de suivi des actions peut être complété d'un observatoire du territoire qui permettra de vérifier l'impact sur le territoire de la mise en œuvre de la stratégie. L'observatoire de territoire est composé d'indicateurs qui quantifient un état initial et permettent de comparer ce même état au cours du temps (par exemple nombre de personnes en situation de recherche d'emploi, nombre d'entreprises...). Ces indicateurs sont issus principalement du diagnostic. Ils devront être simples à renseigner pour ne pas complexifier l'actualisation de l'observatoire.

L'évaluation au service de l'amélioration continue

Depuis le décret du 22 janvier 1990 relatif à l'évaluation des politiques publiques¹, et malgré leur progression réelle, les pratiques évaluatives demeurent méconnues et leur mise en œuvre trop souvent balbutiante, alors que, bien conçue, conduite avec les compétences nécessaires et les outils adaptés, l'évaluation constitue un gage de réussite pour les démarches de développement territorial.



QUELQUES POINTS ESSENTIELS POUR ENGAGER UNE ÉVALUATION DE QUALITÉ¹

Qu'est ce que l'évaluation ?

« Évaluer une politique, c'est rechercher si les **moyens** juridiques, administratifs et financiers mis en œuvre permettent de produire les **effets attendus** de cette politique et d'**atteindre les objectifs** qui lui sont fixés »². Il est aisé de transcrire cette définition pour l'appliquer à une démarche de développement territorial !

Pourquoi évaluer ?

Évaluer une démarche de développement permet :

- de connaître, d'apprécier les résultats et ainsi de vérifier la pertinence des choix opérés pour adapter et/ou reconduire l'intervention : ceci intéresse directement les décisionnaires de la démarche ;
- de mieux comprendre les mécanismes de mise en œuvre pour améliorer les conduites d'action : ceci intéresse particulièrement les gestionnaires de la démarche ;
- de mieux rendre compte, ce qui est essentiel pour la mobilisation, dans la durée, de l'ensemble des acteurs concernés.

En d'autres termes, l'évaluation **produit des connaissances, permet de formuler des avis étayés, et d'agir à bon escient.**

Quand évaluer ?

Pour être réellement utile et efficace, L'évaluation doit s'inscrire **tout au long** du « cycle » du projet : dans la phase de conception et de diagnostic, - évaluation « ex

ante » - dans la phase de mise en œuvre, - évaluation « in itinere » - et au terme de la réalisation des actions - évaluation finale, dite « ex post ».

Pour qui évaluer ?

Pour la population, qui doit être informée, pour les acteurs, « parties prenantes » de la démarche, qui doivent être consultés, pour les services (collectivités, État) ou gestionnaires des actions, qui doivent concerter et se concerter au vu de l'évaluation, et pour les élus et décideurs qui doivent, in fine, prendre les décisions appropriées au regard des résultats de l'évaluation.

Qui évalue ?

Du point de vue de sa qualité, une bonne évaluation requiert un dispositif garant de l'objectivité de la démarche (mise en œuvre d'une instance d'évaluation), et un chargé d'évaluation ou évaluateur - qui maîtrise les outils et techniques de l'évaluation.

Du point de vue de son efficacité, une bonne évaluation requiert l'implication des acteurs, et si possible des destinataires attendus des actions : en d'autres termes, on privilégiera une « évaluation participative ».

Comment évaluer ?

En premier lieu il convient de décider du **champ de l'évaluation** et de construire un référentiel adapté.

En second lieu il convient d'élaborer les **outils**, ainsi que les **méthodes** de collecte et de traitement de l'information.

On attachera un soin particulier à construire des **indicateurs pertinents** pour mesurer les résultats et les effets des actions engagées, l'écart entre les objectifs retenus

et les résultats obtenus, et identifier les motifs de ces écarts. Ce référentiel d'indicateurs est choisi à partir des orientations stratégiques retenues (« indicateurs stratégiques »).

DES PRÉ-REQUIS INDISPENSABLES

Une évaluation ne s'improvise pas. Sa bonne conduite et sa réussite nécessitent :

- une réelle volonté des décideurs et un accord partagé sur le temps et les moyens, financiers et humains, qui devront y être consacré ;
- une définition du champ de l'évaluation avec l'élaboration d'un cahier des charges à usage interne et externe, avec un affichage des attendus de l'évaluation, des destinataires, et une précision du rôle des différents partenaires ;
- une organisation rigoureuse : choix des moyens et des compétences, élaboration et suivi d'un calendrier.

Rôles possibles - et souhaitables - des services de l'état

- Appui (conseil) pour le choix des actions et la cohérence de la **programmation** ;
- **Association** aux instances de suivi et/ou d'évaluation du projet ;
- Contribution technique : renseignement d'**indicateurs d'état**, voire la création d'un observatoire territorial.

¹ Ces paragraphes s'inspirent largement d'une présentation de « l'évaluation, principes et éléments de méthodes » réalisée par Jean Luc Morineaux, professeur associé, Université Lyon 2, lors d'une séance de travail consacrée aux Agendas 21 et organisée par la DREAL Rhône-Alpes en juin 2011.

² Décret du 22 janvier 1990



Ce que l'on retient

- La stratégie doit se traduire par des **objectifs** qui pourront être déclinés en actions pertinentes ;
- La conception de l'**évaluation se prépare dès le diagnostic** et sa mise en œuvre est concomitante à l'ensemble de la démarche. Ainsi conduite, l'évaluation est garante d'une bonne définition des objectifs, d'un retour sur les effets réels des actions mises en œuvre et de l'ancrage de la démarche dans la durée ;
- Évaluer nécessite le choix d'**outils et de méthodes appropriés** (champs de l'évaluation, instances de pilotage, référentiel d'évaluation) ;
- Un **tableau de bord** permet un suivi régulier des actions et la réalisation de bilans « d'étape » ;
- Il est indispensable qu'une personne « ad hoc » (animateur, chargé de mission) **veille à la mise en œuvre de la stratégie**, du processus évaluatif, et du suivi régulier des indicateurs et notamment des indicateurs « stratégiques ».



Pour aller plus loin

Diagnostic territorial, CERDD, 2010

Dossier. Économie résidentielle. Du diagnostic à la stratégie, ETD, Réseau rural français, 2011
Éléments d'économie territoriale et urbaine. État de la connaissance, CERTU, Les rapports d'Étude, 2009

Indicateurs de développement durable pour les territoires, Ministère de l'Écologie, du Développement durable, du Transport et du Logement, Études & documents, 2011

La crise et nos territoires : premiers impacts, Laurent DAVEZIES, Les notes territoriales de l'AdCF, 2010

Projets territoriaux de développement durable et Agendas 21 locaux. Cadre de référence, Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire, Références, 2006

De la stratégie à l'évaluation : des clés pour réussir un Agenda 21 local. Référentiel pour l'évaluation des projets territoriaux de développement durable. Commissariat général au développement durable. Ministère de l'Écologie, du Développement durable, du Transport et du Logement, décembre 2011

Stratégie Nationale de Développement Durable 2010-2013. Vers une économie verte et équitable, Premier Ministre, 2010



LE CHANGEMENT DE PARADIGME DE L'ÉCONOMIE TERRITORIALE DURABLE

Quelles pratiques privilégier ?

Quelles politiques et actions collectives conduire ?

Comment intégrer le développement durable ?



L'évolution des contextes (locaux et globaux), les « nouveaux défis » qu'impose la prise en compte du développement durable, ainsi que les apports des nouveaux modèles économiques contribuent à faire évoluer (muter ?) le paradigme¹ de l'économie territoriale. Nous passons ainsi de pratiques de « concurrence/ressemblance » à de nouvelles pratiques de « singularité(s)/coopération(s) », d'une approche économico-centrée de la démarche à une approche systémique, et enfin de la croissance au développement (économique) territorial durable.

Des pratiques renouvelées comme condition de réussite des démarches économiques

DES PRATIQUES DE « CONCURRENCE/RESSEMBLANCE »...

Soucieuses de contribuer à développer des activités sur leur territoire et notamment de l'emploi, et s'appliquant à elles-mêmes le paradigme traditionnel de la concurrence, les institutions publiques - et principalement les collectivités territoriales - se sont engagées depuis quelques dizaines d'années dans une concurrence parfois exacerbée notamment pour « attirer » des entreprises. Elles ont ainsi multiplié les offres : de foncier, d'immobilier d'entreprise... ainsi que des incitations, sous des formes diverses.

Pour chercher à être gagnantes dans cette concurrence, elles ont par ailleurs développé des pratiques de « benchmarking² » en vue d'être aussi bonnes - voire meilleures - que d'autres : ces pratiques de « benchmarking » ont en réalité conduit à du mimétisme... et à la reproduction de pratiques identiques ou quasi identiques d'un territoire à l'autre dans « les produits offerts », alors même qu'ils étaient localement présentés comme originaux !

Ces pratiques étaient essentiellement fondées sur la base économique productive, faisant fi des trois autres revenus basiques tels que présentés par Laurent Davezies (cf. partie 1). Concourant tous à un même objectif

(faire venir de nouvelles entreprises) les territoires se différenciaient peu dans le paysage local.

Bien que nous en parlions au passé, ces pratiques - illustrées par ce couple « concurrence/ressemblance » - sont encore très actives dans nombre de territoires !

... AUX PRATIQUES DE « SINGULARITÉ(S)/COOPÉRATION(S) »

Ce nouveau couple, « singularité(s)/coopération(s) », fait émerger deux conditions de réussite des stratégies de développement (économique) territorial.

Une première condition de réussite est de s'appuyer sur les singularités du territoire, sur ses ressources propres : historiques, patrimoniales, sociales, culturelles, environnementales... et bien évidemment économiques (cf. encart sur le Pays du Cheylard). S'appuyer sur ces singularités et ces ressources permet de produire du développement et de créer de nouvelles richesses, comme le démontre notamment le modèle du « panier de biens » (cf. partie 1).

Une seconde condition est de développer des pratiques de coopération :

- entre « secteurs » de la vie locale : c'est toute la question de la transversalité qui permet d'aborder ensemble économie, urbanisme, vie culturelle, cohésion sociale... ;

- entre entreprises et acteurs économiques des différents secteurs, trop souvent « traités » séparément : on ouvre là un champ considérable d'initiatives possibles tant au niveau de l'organisation de la production/commercialisation (clusters par exemple, cf. partie 1), des services (aux entreprises et acteurs économiques, aux salariés... qui sont aussi des habitants), du travail et de l'emploi (Groupements d'Employeurs pour l'Insertion et la Qualification locaux, Maisons de l'emploi par exemple), de la formation...

- entre collectivités :

- du territoire et ce, quelle que soit la forme des coopérations (susceptibles d'être différentes selon les objets traités) ;

- entre collectivités du territoire et d'autres collectivités (collectivités voisines, Département, Région...) ;

- entre collectivités et autres acteurs publics : entreprises publiques, services de l'État...

La mise en œuvre concrète de ces conditions peut être appréciée avec l'aide d'indicateurs construits spécifiquement et donner lieu à un processus d'évaluation (cf. partie 3).

¹ Un paradigme est un système de représentation du monde, un modèle cohérent de pensée

² Le « benchmarking » (en français référencement, étalonnage ou parangonnage) est une démarche d'observation, d'analyse comparative des bonnes pratiques et des niveaux de performance

UNE NÉCESSAIRE APPROCHE SYSTÉMIQUE... OU LE PILOTAGE DE LA COMPLEXITÉ

Les politiques et actions collectives (entendues ici au sens d'actions communes, autres que les politiques publiques, conduites par différents acteurs) déclinant une démarche d'économie territoriale peuvent être diverses et variées. Comme l'illustre la théorie de la base économique, l'enjeu n'étant plus seulement pour les territoires de réussir à produire la richesse, mais aussi – surtout ? – de réussir à la capter, un grand nombre de paramètres, qui débordent la stricte sphère économique, rentrent alors en ligne de compte. La question des logements, de la mobilité, du cadre de vie, de la culture, des services... doit dès lors être intégrée à la démarche.

De ce fait, la réponse en matière de politiques et d'actions collectives est nécessairement complexe. Elle est complexe car elle doit à la fois intégrer ces enjeux locaux en perpétuelle évolution et des enjeux globaux – le réchauffement climatique, l'économie mondialisée... – dans une optique de développement territorial durable. Elle est également complexe car les modalités de l'action évoluent : les acteurs institutionnels changent, les procédures se succèdent, les périmètres administratifs s'empilent et se fondent, les compétences sont redistribuées... Cela renforce la nécessité d'inscrire les politiques et actions collectives dans le cadre d'une stratégie globale et cohérente.

LE DÉVELOPPEMENT DURABLE À TOUTES LES ÉCHELLES

Engager un territoire dans une dynamique de développement durable, implique de **coordonner toutes les politiques et de mobiliser tous les acteurs** en synergie autour de cette dynamique. Le développement durable

interpelle alors en transversalité les politiques et actions collectives, à toutes les échelles. Il interpelle le management des entreprises, le fonctionnement des territoires, son aménagement...

Quelques exemples d'interpellations – en plus de toutes celles déjà évoquées dans ce guide – de politiques ou d'actions collectives à envisager dans une stratégie économique afin d'illustrer nos propos :

- Les actions d'accompagnement des entreprises sont nombreuses. L'enjeu n'est plus au seul accompagnement thématique (gestion, ressources humaines, énergie...) mais à l'accompagnement global afin de **permettre aux entreprises d'engager leur propre stratégie de développement durable**. L'accompagnement devra inciter les entreprises à s'engager dans ce sens, que ce soit dans un cadre normatif (Responsabilité Sociale des Organisations, ISO 26000...), ou non.
- **En matière de foncier et d'immobilier**, comme souligné dans ce guide, l'enjeu premier n'est plus à la création de nouvelles zones d'activités. Avant même de créer tout nouveau m² de foncier ou d'immobilier, il faudra chercher à **valoriser l'existant**, la création devant être envisagée comme la solution de dernier recours. Seront donc privilégiés les opérations d'amélioration voire de requalification, et le cas échéant, les programmes à haute qualité environnementale.
- Si l'heure n'est plus à accueillir n'importe quel type d'activité sur un territoire, la **complémentarité des activités existantes est à privilégier** : facteur de création de nouvelles activités, de nouvelles richesses, de nouveaux emplois, cette complémentarité renforcera la capacité de production du territoire mais aussi son attractivité et cela de façon pertinente. Par ailleurs ces

recherches de complémentarité, de pratiques coopératives permettront de « rationaliser » autant que possible les flux sur le territoire.

- En matière d'aménagement, un des enjeux essentiels sera de **planifier la mixité fonctionnelle du territoire**, c'est-à-dire le fait de disposer sur un territoire de l'ensemble des fonctions nécessaires (logements, activités, commerces, équipements administratifs, culturels, de mobilité, de loisirs...), et de ne plus procéder à un découpage du territoire en zones fonctionnellement différenciées sources de nombreux déplacements, congestion des voiries, nuisances (bruit et pollutions), émissions de gaz à effet de serre...
- Enfin, le développement durable constitue une opportunité pour le développement économique, car il est générateur de nouvelles activités, de nouveaux emplois et de nouveaux marchés tout comme il contribue à une **transformation progressive mais bien réelle des activités traditionnelles existantes**. Les politiques et actions collectives peuvent accompagner ce développement par la structuration de l'offre (appui à la structuration des filières, à la formation...) et en influant la demande. Ainsi, la possibilité d'insérer des clauses sociales ou environnementales à la commande publique – qui représente près de 15 % du PIB national – constitue un réel levier pour développer ces marchés, tout comme les pratiques de plus en plus nombreuses des collectivités et des services de l'Etat dans des domaines tels que la construction (rénovation énergétique, bâtiments BBC...), la mobilité (développement des TC, modes doux...), l'entretien des espaces verts, la restauration (produits bio), etc... Nous pourrions multiplier les exemples¹.

¹ La note de ETD de décembre 2010 issue d'un projet transnational cofinancé par le Fonds social européen, intitulée « La croissance verte » : une opportunité pour le développement local et l'emploi », réalisée par ETD illustre bien à l'échelle nationale et européenne, l'accompagnement possible et attendu pour faciliter cette transition.

Territoires et développement: exemples de situations contrastées

Le Pays du Cheylard et le Pays Voironnais ont chacun fait l'objet d'une journée de terrain pour les participants à la formation-action, et de rencontres avec quelques uns des acteurs locaux. Ces deux territoires ont été choisis compte tenu de leur situation, de leur inscription territoriale très contrastée et des rapports spécifiques à chacun d'eux entre territoire et développement.

LE PAYS DU CHEYLARD, UN TERRITOIRE À FORTE IDENTITÉ...

Pays du Cheylard
Communauté de communes

Le Pays du Cheylard est le second pôle industriel de l'Ardèche après Annonay. Il se situe à quarante-cinq minutes de la vallée du Rhône.

L'histoire industrielle locale s'est développée autour des tanneries, aujourd'hui disparues au profit du textile et de la bijouterie apparus au début du XXème siècle. Ces secteurs se situent à un niveau technologique et commercial de pointe, les plaçant parmi les leaders européens et mondiaux. L'industrie mécanique et agro-alimentaire, bien que plus récente, s'inscrit dans cette même dynamique. Le Pays compte aujourd'hui 1800 emplois industriels.

Bien que souffrant d'un enclavement relatif, le Pays du Cheylard bénéficie d'un réel dynamisme industriel. Si

l'histoire et les liens des entrepreneurs à leur territoire ainsi que les ressources locales expliquent pour partie ce constat, les actions mises en œuvre par le Pays du Cheylard jouent également leur rôle. Le Pays a en effet créé une offre foncière et immobilière (zones d'activités économiques et pépinière d'entreprises) adaptée aux besoins des entreprises. Mais au-delà de ces actions « classiques » relevant des compétences des intercommunalités, le Pays du Cheylard a renforcé ses services (publics et privés) aux entreprises et aux salariés (qui sont autant d'habitants du Pays !), développé l'enseignement général et technologique, créé « L'Arche des métiers » visant à rendre accessible la culture technique et industrielle locale, développé les actions culturelles, aménagé des sites de loisirs...

Le Pays du Cheylard travaille, en partenariat avec la Communauté de Communes voisine des Boutières, au concept de « Vallée du bijou ». L'objectif est de valoriser les atouts industriels, scientifiques, culturels et touristiques dans le but de développer une économie touristique thématique, de maintenir et développer l'activité de production de bijoux et plus globalement d'accroître l'attractivité du territoire. La démarche doit favoriser les synergies et partenariats et encourager l'émergence d'un pôle d'excellence.



LE PAYS VOIRONNAIS, PÔLE D'ÉQUILIBRE DE LA RÉGION URBAINE GRENOBLOISE

Pays Voironnais
Communauté du Pays Voironnais



Le Pays Voironnais, situé au sein de la Région Urbaine Grenobloise, regroupe 34 communes et compte 90 000 habitants. Le Pays Voironnais est historiquement un territoire très industriel, mais dont la crise économique a marqué le coup d'arrêt à partir de 2006 au profit d'une économie davantage résidentielle. Elaborée en 2009 dans le cadre plus large d'un projet de territoire, la démarche économique territoriale a pour principal objectif d'accompagner les mutations économiques à l'œuvre. Tout comme le Pays du Cheylard, le Voironnais poursuit ses actions en matière immobilière et foncière. Il gère par exemple en régie directe l'importante zone

d'activités économiques de Centr'Alp, composée de Centr'Alp 1 (200 ha) et de Centr'Alp 2 (75 ha, en cours d'aménagement).

Par contre, compte tenu de la taille de Centr'Alp, le Pays Voironnais a pu développer de nombreuses actions connexes :

- La création de sites d'accueil dédiés aux activités tertiaires :
 - un village d'entreprises, Acti Village, destiné aux PME-PMI ;
 - Buro Club, un centre d'affaire proposant la location de bureaux équipés avec un accès à des services partagés (permanence téléphonique personnalisée, tri et affranchissement du courrier, gestion d'agenda...), ainsi que la location de salles de réunions.
- Une offre complète de services :
 - Un pôle formation : un lycée d'enseignement général de 1000 élèves intégrant des formations BTS, un centre de formation en alternance dans les métiers de l'industrie mécanique ;
 - Un service médical inter-entreprises ;
 - L'hôtellerie, la restauration, le sport : 3 hôtels d'une capacité de 200 chambres, 4 restaurants, 1 cafétéria, 1 salle de sport et de remise en forme ;
 - Une société de télésurveillance et gardiennage ;
 - Des transports collectifs ;
 - ...

Plus spécifiquement, l'accompagnement des mutations économiques se traduit par des initiatives telles que l'appui au projet de reprise du site des papeteries par ses salariés, après rachat par la collectivité au moment de sa fermeture. Cela se traduit également par l'animation de réseaux d'entreprises, comme l'Association des entreprises de Centr'Alp, le rapprochement entre les grands groupes et les PME-PMI, la plateforme de financement... Le Pays se veut un guichet de proximité pour les chefs d'entreprises en les fédérant autour d'actions collectives.

Concernant le développement exogène, il se fait en concertation avec la « Métro » (Communauté d'Agglomération Grenoble-Alpes-Métropole) depuis 2007.



Ce que l'on retient

- Un changement de **paradigme** ;
- La valorisation des **singularités du territoire et des coopérations comme atout de développement économique** ;
- La nécessaire **approche systémique** de la démarche ;
- La nécessité de mettre en œuvre des **politiques et actions** devant toutes concourir à un **développement durable** des entreprises et du territoire.

Rôles possibles - et souhaitables - des services de l'état

- L'implication en tant qu'**acteur de la démarche** économique territoriale : relayer les politiques publiques portées par l'État dans les projets locaux de développement économique ;
- **Questionner, conseiller** les politiques et actions collectives ;
- Apporter des **éléments d'analyse comparative** et d'implantation des meilleures pratiques ;
- Aider à l'**arbitrage** de conflits inter-territoriaux.

ET MAINTENANT?

Ce guide ne prétend pas à l'exhaustivité, que ce soit dans le domaine de l'approche théorique de l'économie territoriale ou dans le champ des outils et méthodes à mobiliser pour réussir un projet de développement territorial. Il ne constitue pas d'abord un ensemble de savoirs à acquérir et de techniques à maîtriser.

Son ambition est autre: inviter à prendre en compte les territoires dans leur histoire, leur singularité et leur globalité, à penser leur développement de façon transversale, à savoir (se) poser les bonnes questions, pour ensuite être en capacité de mobiliser les analyses et les outils adéquats et ainsi participer de façon constructive à la définition et la mise en œuvre de réels projets de développement territorial.

Cette **ambition** se traduit par quelques **exigences**:

UNE PREMIÈRE EXIGENCE : LA CURIOSITÉ !

Loin d'être un « vilain défaut » (!), la curiosité est la première qualité que doit développer tout agent en rapport d'une façon ou d'une autre avec un territoire. Quel est ce territoire, quelle est son histoire, d'où vient et quelle est aujourd'hui son économie, son patrimoine, son habitat ? Quelles relations a-t-il avec les autres territoires ? Qui sont ses habitants ? Quelles sont ses singularités ? Est-il porteur de modes de vie, de cultures particulières ? Cette curiosité portera aussi sur son organisation, l'évolution de sa « gouvernance » et sur les politiques publiques dont il a été ou est actuellement l'objet.

UNE SECONDE EXIGENCE : PARTAGER AU SEIN DES SERVICES LES QUESTIONS, LES CONNAISSANCES ET LES PRATIQUES

L'objectif est de favoriser une prise en compte par tous les services des territoires dans leur globalité. En effet, il est fréquent au sein des services de l'État et notamment des directions départementales des territoires (et au sein des DREAL pour ce qui concerne des territoires interdépartementaux ou métropolitains), que différents services et agents interviennent en rapport à un même territoire, sur des questions ou des sujets différents, et ce, de façon « parallèle », sans se concerter.

À maintes reprises, ce guide insiste sur la transversalité du développement territorial, sur les interactions entre secteurs, domaines, acteurs. L'efficacité de l'intervention des services et agents de l'État en appui au développement territorial exige que désormais se développent **de réelles pratiques coopératives**, entre services, entre agents.

UNE TROISIÈME EXIGENCE : SAISIR LES OPPORTUNITÉS.

Nombreuses sont les opportunités qui permettent à des agents et services de l'État de proposer aux acteurs locaux et en tout premier lieu aux élus locaux de « mettre en chantier » un projet de développement territorial qui inclut l'approche économique. Ce peut être une approche « sectorielle », telle qu'un plan local de l'habitat qui sera élargie pour intégrer les dimensions emplois/ lieux d'activité des habitants, mais aussi les dimensions de mixité sociale, de densité (développement des bourgs et villes centres, lutte contre le mitage). Ce peut être l'étude d'une « zone d'activité » qui sera propice à enclencher une réflexion plus large, non seulement sur les « espaces » à consacrer aux activités économiques, sur leur localisation, mais aussi sur le type d'activité et d'emplois souhaitables pour le territoire. Opportunités également que l'élaboration des documents d'urbanisme, ou les démarches de développement durable, type Agendas 21.

UNE QUATRIÈME EXIGENCE : ENRICHIR LA MÉMOIRE DES SERVICES, ASSURER UN SUIVI, SAVOIR TRANSMETTRE

Les agents passent, mutent, changent. Les services de l'État se transforment. Pour autant il est de la responsabilité des agents et des services d'enrichir la mémoire collective des connaissances accumulées, des politiques publiques mises en œuvre, des actions réalisées. Cela nécessite un suivi régulier et rigoureux (des diagnostics réalisés, des projets territoriaux mis en œuvre, etc.), et une « mise en mémoire » accessible qui pourra être mobilisée le moment venu.

Cette mémoire sera utile aux différents services de l'État, ne serait-ce que pour accroître l'efficacité de leurs interventions.

Mais elle pourra aussi être fort utile à d'autres acteurs du développement territorial : les acteurs locaux, qui pourront à un moment donné avoir besoin de mobiliser des données et des « archives » pertinentes qui ne sont pas nécessairement en leur possession ; les acteurs qui interviennent sur un champ inter-territorial départemental ou régional : acteurs économiques, sociaux, culturels, associatifs...

UNE DERNIÈRE RECOMMANDATION : DÉVELOPPER UN RÉSEAU PROFESSIONNEL PERTINENT ET PERFORMANT

La formation-action réalisée au printemps 2011 a eu entre autres pour effet de tisser des liens entre des agents en poste en différents services, DDT et DREAL, autour des questions de développement territorial et des conditions et modalités de leur implication possible dans ces processus de développement.

Ces liens sont à conforter pour développer, entre DDT et DREAL, mais aussi et pourquoi pas avec des DDT et DREAL d'autres régions, un vrai réseau professionnel, lieu de ressources, d'échanges, et d'appui mutuel.

D'ores et déjà des initiatives se prennent entre services en Rhône-Alpes autour de la question de la conception et de la conduite des diagnostics. Ce sont ces initiatives qui contribueront à développer et renforcer au sein de nos services des compétences nouvelles, compétences indispensables pour permettre aux services de l'État de se trouver, dans les années à venir, en phase avec le nouveau rôle que les conditions et contextes actuels du développement territorial - et notamment le développement économique territorial - lui assigneront !

**Voilà un beau défi !
A nous tous, ensemble, de le relever !**

ANNEXES: OUTILS MÉTHODOLOGIQUES

Bâtir une stratégie de dialogue territorial

Bâtir une stratégie de dialogue territorial nécessite de définir au préalable la liste des acteurs à mobiliser aux différents niveaux. Le tableau suivant est un outil facile à utiliser pour décider qui doit être invité à participer et à quel moment au « dialogue territorial » (typologie d'acteurs à adapter à chaque démarche) :

	Acteurs institutionnels	Entreprises	Associations	Habitants
Information				
Consultation				
Concertation				
Copilotage				

Ce travail est cependant relativement complexe car les acteurs sont très variés et la typologie présentée ci-dessus réductrice. À chaque territoire de la personnaliser.

Afin de préparer ce travail, pour chacun des acteurs identifiés, sont à préciser :

- **La qualité** des relations existantes ;
- **L'importance** de ces relations.

Cela permet, le cas échéant, d'envisager des temps d'information ou de préparation préalables renforcés auprès des acteurs avec lesquels les relations sont les plus distantes, afin d'optimiser les temps de concertation ou de pilotage ultérieurs.

Élaborer une trame de diagnostic

A. Introduction

Les objectifs du diagnostic
La méthodologie

B. Présentation du territoire

Le territoire : périmètre
Ses principales caractéristiques : situation, géographie, accès, les moyens de communication (transports, les TIC), les déplacements
Situation au regard d'autres territoires

C. Les dynamiques économiques

Les activités et les actifs
Les principales entreprises
Les services aux entreprises
Les entreprises et les ressources humaines, les entreprises et l'environnement
Les besoins des entreprises (=résultats de la consultation)
Autres zooms thématiques

D. Les dynamiques de la vie sociale

Démographie
Culture et sport
Logements
Services

E. L'environnement

Les paysages
Les ressources (eau, air...)
L'énergie et le climat
Les nuisances (déchets, pollutions, bruits...) et les risques (naturels et industriels)

F. La dynamique de la gouvernance

Les acteurs institutionnels et les nouveaux acteurs
L'organisation territoriale administrative et politique
Les modalités de la gouvernance
Les coopérations (R&D, développement...)

G. Conclusion (globale voire par thématique)

Synthèse des principaux enjeux et défis à relever par le territoire
Points forts, points faibles, enjeux et axes de progrès
(Ou : autonomie/dépendance, déshérence/dynamique)

Concevoir et conduire des entretiens

Pour comprendre les représentations que les acteurs ont de leur territoire, pour analyser leurs pratiques et décrypter leurs stratégies, les entretiens constituent des outils particulièrement pertinents. Encore faut-il en déterminer les objectifs, les préparer avec soin, choisir les « bons moments » et les « bonnes personnes », et maîtriser quelques techniques de base pour une bonne conduite de ces entretiens.

Déterminer les objectifs : qu'attend-on des entretiens ? Quels types d'informations ? Sur quel sujet ?

Dans quel but ? Les entretiens peuvent avoir pour objectif de contribuer à une analyse en cours, d'aider à comprendre des « zones d'ombre », des modalités de fonctionnement, et/ou d'aider à « révéler » des stratégies... L'essentiel est d'être clair sur les objectifs poursuivis avec ces entretiens.

Choisir les « bonnes personnes » : on fera en sorte d'interviewer des personnes « pertinentes » au regard des objectifs poursuivis, et ce compte tenu de leur trajectoire, de leur rôle sur la scène locale, de leur compétence... on sera vigilant à ne pas se limiter à des seuls représentants « institutionnels » et à rechercher quelles sont les bonnes « personnes ressources ».

Préparer les interviews avec soin :

- ne pas partir « à l'aveuglette », « sabre au clair » (!) : l'entretien sera d'autant plus aisé à conduire et instructif que l'on aura préalablement pris le temps de s'informer sur le territoire, de consulter les études

et données existantes, de prendre connaissance des principaux enjeux ;

- après avoir « choisi » les personnes à interviewer, leur présenter clairement l'objectif de l'entretien, le cadre dans lequel ils se situent ;
- préparer les questions principales, les ordonner ;
- anticiper pour la prise de rendez-vous pour que les interlocuteurs puissent trouver suffisamment de temps disponible.

Conduire les entretiens :

Il est essentiel de mettre l'interlocuteur en confiance. Pour cela, l'intervieweur doit :

- se présenter et décrire succinctement dans quel cadre il intervient ;
- préciser (ou rappeler s'il y a eu des contacts préalables) clairement l'objet de l'entretien, son contexte, la démarche dans laquelle il s'inscrit ;
- Indiquer quelles seront les suites et informer l'interlocuteur qu'il sera « in fine » informé du résultat de la démarche en cours.

Conduite du questionnement :

Toujours commencer par établir une « carte d'identité » de l'interlocuteur : profession, fonction locale, mandat éventuel, responsabilité exercée, ancienneté dans le territoire...

Ensuite préciser à quel titre cette personne est interviewée : sa profession, sa fonction, son mandat, son institution (ou son entreprise, son association), son enracinement local, etc.

Engager l'interview en laissant suffisamment de temps à la personne pour répondre à chacune des questions. Ne pas avoir peur des silences, des « temps morts ». Fréquemment, surtout si une question est difficile ou délicate, la personne marque un temps d'arrêt dans son discours avant de reprendre et d'apporter alors très souvent des précisions fort intéressantes.

Trouver un bon équilibre entre la « libre expression » et la réponse aux questions : c'est tout l'art des entretiens « semi-directifs » ; il faut à la fois laisser l'interlocuteur développer ses pensées et en même temps savoir habilement revenir au sujet dès lors que l'on s'en écarte trop. D'où l'utilité d'avoir « sous les yeux » la grille de questionnement, préalablement écrite !

Analyse et décodage : une phase essentielle !

Une interview permet de recueillir à la fois des informations, des représentations (sur le territoire, sur les politiques conduites, sur les stratégies des uns et des autres), des interrogations et parfois des propositions.

Une transcription intégrale des propos sera fort utile pour l'analyse et le décodage. Cette dernière demandera du temps (le prévoir !) : vérification de certaines informations, mises en relation avec d'autres, analyse de la signification des représentations.

Ainsi analysés, décodés, les interviews viendront infirmer ou conforter tel ou tel point, préciser telle ou telle question, ouvrir des pistes nouvelles : en cela ils contribueront fortement à enrichir à la fois les connaissances des acteurs et du territoire et les démarches engagées.

REMERCIEMENTS

Ont participé à l'élaboration de ce guide, dans le cadre d'une formation-action :

Françoise BARNIER (DREAL RA), Véronique BROUT (DDT 07), Annie GENEVOIS (DDT 73), Marie HECKMANN (DDT 69), Bernadette JAYOL (DDT 42), Annick LARDIERE (DDT 69), Béatrice LUNG (DDT 07), Florence PELLET (DDT 69), Martine SIMONIN (DDT 69), Cécile TREMPIL (DDT 26), François BOUNEAUD (DDT 07), Emmanuel ESTOUR (DDT 69), Jean-Pierre GODDET (DDT 74), Jean-Marc JOBERT (DDT 07), Gilbert MADELON (DDT 73), Philippe VIVIERE (DDT 38).

La démarche a été coordonnée par :

- Bernadette FOURNIER et Paul RAVEAUD (DREAL Rhône-Alpes) ;
- Rémi LE FUR (Inddigo) ;

Assisté d'un Comité de pilotage composé de :

Sophie BARTHELET (DREAL RA), Annick LARDIERE (DDT 69), Vincent BOULET (DREAL RA), Emmanuel ESTOUR (DDT 69), Nicolas GILLIO (CERTU), Jean-Pierre GODDET (DDT 74), Jean-Marc JOBERT (DDT 07), Axel SCHALK (CVRH), Philippe VIVIERE (DDT 38) ;

Avec l'appui scientifique de :

- Bernard PECQUEUR (Laboratoire PACTE, Université Joseph Fourier) ;
- Nicolas GILLIO (CERTU) ;
- Jean Luc MORINEAUX, Consultant, Professeur associé, Université Lyon 2.

La mise en forme de ce document a été réalisée par Charlotte DUDIGNAC et Alexandre GALATIOTO (Inddigo).

Les dessins sont l'œuvre de Pierre BALLOUHEY.

Merci aux personnes rencontrées lors des visites de terrains pour leur accueil et leur disponibilité :

- Pour le Pays du Cheylard : Docteur Jacques CHABAL, Président de la communauté de communes du Pays du Cheylard, Daniel BERTHIER, Vice-président en charge du développement économique, Carine FAURE, Directrice de la communauté de communes ; Bruno CLEDAT, Entreprise CHOMARAT ;
- Pour le Pays Voironnais : Angela PROCHILLO-DUPONT, directrice du pôle développement économique, Coralie GUILLEMIN, directrice du service économie, Communauté d'agglomération du Pays Voironnais. Sylvain VENUTI, Directeur d'Établissement, Entreprise RADIAL.



Crédits photos : T. Chenu, C. Fougeirol,
R. Le Fur, P. Raveaud

Ressources, territoires, habitats et logement
Énergies et climat
Développement durable
Prévention des risques
Infrastructures, transports et mer

Présent pour l'avenir

Des mutations profondes, sources de crises économiques, culturelles, sociales et environnementales... traversent et impactent nos sociétés. Paradoxalement, dans le cadre de l'actuelle mondialisation, elles redonnent toute leur place aux territoires et à leurs acteurs, dès lors que ceux-ci choisissent de s'engager dans de réelles démarches de développement territorial, fondées sur une valorisation des ressources et potentiels locaux, et sur la recherche d'un développement soutenable.

Elles redonnent aussi aux services de l'Etat et à ses agents l'opportunité d'établir de nouveaux rapports avec les territoires, pour accompagner ces stratégies de développement territorial tout en les inscrivant dans des politiques publiques larges dont l'objet est très clairement, aujourd'hui, de concourir à inventer un nouveau modèle de développement marqué par l'équité, un bon usage des ressources - naturelles, humaines, énergétiques... - et le « ménagement » de l'avenir.

Comprendre les enjeux et les ressorts de l'économie territoriale, savoir accompagner un projet territorial de développement avec la perspective de contribuer à la nécessaire transition de notre mode de développement, tel est l'objet, ambitieux, de ce guide.

Direction régionale de l'Environnement de l'Aménagement et du Logement Rhône-Alpes

Service Développement Durable, Grenelle, Partenariats
Pôle piliers économique et social et partenariats

69453 Lyon cedex 06
Téléphone: 04 26 28 63 48
Standard: 04 26 28 60 00