



La ville et l'entreprise

Stéphane Caine, Anne-Marie Thiollet

► To cite this version:

Stéphane Caine, Anne-Marie Thiollet. La ville et l'entreprise. Sciences de l'ingénieur [physics]. 1992. hal-01909802

HAL Id: hal-01909802

<https://minesparis-psl.hal.science/hal-01909802>

Submitted on 31 Oct 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

STEPHANE CAINE

Ingénieur
des Mines

ANNE-MARIE THIOULET

Ingénieur
des Télécommunications



EMP39105D

LA VILLE ET L'ENTREPRISE

Consultation
sur place

ECOLE NATIONALE SUPERIEURE DES MINES DE PARIS

JUILLET 1992

STEPHANE CAINE

Ingénieur
des Mines

ANNE-MARIE THIOLLET

Ingénieur
des Télécommunications



LA VILLE ET L'ENTREPRISE

ECOLE NATIONALE SUPERIEURE DES MINES DE PARIS

JUILLET 1992

RESUME

La rencontre entre l'économie et le politique est devenue de plus en plus nécessaire au niveau local mais souffre de l'inadéquation des structures communales et intercommunales existantes. Le présent rapport propose une solution, qui s'affranchirait des écueils actuels.

Cette étude procède de la constatation suivante : c'est des entreprises que la ville attend la résolution de ses principaux problèmes - chômage, exclusion, ressources fiscales, mécénat - et c'est avec la ville, parmi toutes les collectivités publiques (département, région, Etat, CEE) que les entreprises ont les relations les plus directes : emploi, formation, aménagement, environnement, logement.

Or, ce couple, que tout rapproche, fonctionne encore mal, pour des raisons variées analysées dans le rapport.

La solution proposée, d'un coût politique et financier modique, peut être mise en œuvre en peu de mois : c'est la SIDEL, Société Intercommunale de Développement Local.

La SIDEL, société anonyme légère, créée sous la tutelle de regroupements appropriés de communes, a pour vocation la conduite des projets de développement de la ville, qui sont difficilement compatibles avec la gestion administrative du quotidien. Son patrimoine consistera pour l'essentiel en cadres issus du monde des affaires.

Ces cadres auront pour tâche de dialoguer avec les entreprises existantes ou à venir, sans se substituer aux services municipaux, mais en portant l'accent sur des projets sous tous leurs aspects techniques, financiers et sociaux. Ils pourront, le cas échéant, quitter cette S.A. pour prendre des responsabilités dans une création ou une reprise d'entreprise. La SIDEL constituera ainsi un vivier local d'entrepreneurs.

Le modèle de la SIDEL ne se heurte à aucun obstacle juridique ou institutionnel et tous ses éléments sont déjà partiellement opérationnels dans plusieurs villes.

AVANT-PROPOS

Dans le cadre de notre formation au Corps des Mines, nous avons réalisé une étude "La ville et l'entreprise", dont nous présentons les conclusion écrites dans le présent rapport.

Cette étude a pour objectif d'analyser les rapports entre la ville et l'entreprise sur le terrain du développement local, d'en déceler les atouts et les faiblesses, et de proposer un cadre moderne adapté aux actions de développement des villes.

Notre travail a été nourri de nombreux entretiens avec des acteurs locaux du développement dans différentes villes françaises, ainsi qu'avec des responsables au niveau national. Chacun de nos interlocuteurs nous a manifesté aide et disponibilité pour l'élaboration de notre étude. Nous les en remercions.

Cette étude a été dirigée par M. Claude Riveline, professeur à l'Ecole Nationale Supérieure des Mines de Paris, a bénéficié de l'appui de M. Michel Praderie, successivement secrétaire général de Renault puis directeur général de l'AFPA, et a été financée par M. François Soulmagnon, responsable de l'équipe "Localisation des activités industrielles et tertiaires" à la DATAR. Qu'ils soient vivement remerciés pour leur conseils et réflexions généreusement prodigués, ainsi que pour leur attention et compréhension.

Stéphane Caine

Anne-Marie Thiollet

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
I. POURQUOI LA VILLE ?.....	3
1. Des institutions publiques faiblissantes.....	3
2. La montée en puissance de la ville.	6
II. UN DIALOGUE DIFFICILE ENTRE LA VILLE ET L'ENTREPRISE.....	10
1. Un discours sur le dialogue existe.	10
2. Un dialogue occasionnel, souvent conflictuel.....	15
3. Un dialogue voué à l'échec ?	17
III. LES CAUSES DES ECHECS.....	19
1. Les différences culturelles.	19
1.1. Les élus connaissent mal le monde de l'entreprise.	19
1.2. Les permanents sont mal préparés au dialogue avec l'entreprise.....	21
2. Les luttes entre communes.....	23
2.1. L'intercommunalité : une nécessité difficile à mettre en œuvre.	23
2.2. Les obstacles à l'intercommunalité.....	25
2.3. Les diverses formes d'intercommunalité.....	26
3. La dure école du développement économique.....	31
3.1. Créer un environnement favorable aux entreprises.....	31
3.2. Aider et favoriser les créations d'entreprises.....	33
3.3. Aide au développement des entreprises locales.....	34
3.4. Attirer de nouvelles entreprises.....	35

IV. HISTOIRE D'UN SUCCES.....	3 6
1. Origine et missions.....	3 7
2. Le fonctionnement.....	3 8
V. LA SOCIETE INTERCOMMUNALE DE DEVELOPPEMENT LOCAL : LA SIDEL.....	4 0
1. Les caractéristiques de la SIDEL.....	4 1
1.1. La SIDEL est une société anonyme.....	4 1
1.2. La SIDEL doit disposer de compétences dans des domaines divers	4 3
1.3. L'actionnariat de la SIDEL.....	4 4
1.4. Une structure qui attire des compétences.....	4 5
1.5. Les ressources de la SIDEL.....	4 6
1.6. Vers un renforcement de l'intercommunalité.....	4 7
1.7. Les limites de la SIDEL.....	4 8
2. Comment mettre en place la SIDEL ?.....	4 9
CONCLUSION.....	5 0
LISTE DES PERSONNES RENCONTREES.....	5 1

I. POURQUOI LA VILLE ?

1. Des institutions publiques faiblissantes.

Avec l'émergence des problèmes économiques locaux, l'entreprise interfère de plus en plus avec le politique. Or, parallèlement, à la suite des lois de décentralisation, les interlocuteurs politiques de l'entreprise se sont multipliés au niveau local. En effet, l'entreprise rencontre désormais la ville, le département, la région, l'Etat et la Communauté Européenne. Aussi lui faut-il bien connaître les compétences de chacun afin d'éviter un véritable "parcours du combattant" lorsque lui est posé un problème local.

• Qui fait quoi ?

Deux axes d'intervention des institutions publiques intéressent tout particulièrement l'entreprise : le développement économique et l'aménagement. Ce ne sont certes pas les seuls domaines qui concernent l'entreprise, et nous donnons donc en annexe un tableau¹ décrivant les domaines de compétence des collectivités locales.

Le développement économique :

L'Etat conserve la responsabilité de conduire la politique économique et sociale, ainsi que de défendre l'emploi. Cependant, les lois de décentralisation ont donné dans le domaine économique de nouveaux pouvoirs aux collectivités territoriales, en particulier à la région, qui dispose de l'autorité de l'action économique.

Conciliant la planification et la décentralisation, **la région** constitue l'interlocuteur privilégié de l'Etat en participant à l'élaboration du Plan et en veillant à son exécution à travers les contrats de plan Etat-Région. Le législateur a ainsi voulu faire de la région l'animateur du développement économique local. Le transfert de la compétence en matière de formation professionnelle continue et d'apprentissage ² témoigne de cette volonté.

Enfin, la région s'est également vu confier la mission de réguler les interventions économiques directes des départements et des communes. Ces interventions nécessitent la décision que prend la région d'aider ou non les entreprises, et elles ne peuvent que compléter les aides régionales.

Le rôle des **départements** et des **communes** consiste surtout à mettre en place un environnement favorable au développement économique local, par divers moyens : réalisation d'infrastructures, prise en charge de certains services publics économiques, actions sur le cadre de vie, ...

Les lois de décentralisation leur reconnaissent en outre la possibilité d'apporter des aides directes (conditionnées par la région) et des aides indirectes (avantages fonciers, défiscalisation, ...) aux entreprises.

1- Annexe 1 : Tableau comparatif des compétences des différentes collectivités territoriales

2- depuis le 1er juin 1983

Les interventions économiques des communes.

En faveur du développement économique et de la création d'activité :

- Aides directes :
 - compléments de l'aide régionale
 - bonification d'intérêts et de prêts; avances à des conditions favorables
- Aides indirectes :
 - revente ou location de bâtiments aux conditions du marché; des rabais et des abattements peuvent être consentis (décret du 22/09/82)
 - mise à disposition d'usine "clé-en-main" ou d'atelier-relais (crédit-bail)
 - garanties d'emprunts accordées aux personnes privées : source de risques financiers pour la commune en cas d'échec de l'entreprise, d'où possibilité de mettre en place un fonds de garantie, dans lequel les collectivités locales et les établissements financiers s'associent pour garantir les emprunts
 - exonération temporaire de la taxe professionnelle (5 ans maximum) lors d'une implantation d'entreprise.

L'aménagement :

Le rôle de l'**Etat** reste prédominant : l'Etat définit les principaux axes de la politique d'aménagement conçue à l'échelle nationale. Ainsi, les grands schémas d'aménagement concernant les équipements structurants (autoroutes, TGV, ...) demeurent de sa compétence.

Cependant, l'aménagement du territoire passe de plus en plus par un partenariat entre l'Etat, les régions, les départements, les communes et les institutions de la CEE (le FEDER). En particulier, les politiques contractuelles se sont développées depuis les années 70. On peut citer à cet égard la charte intercommunale de développement et d'aménagement³.

En matière d'urbanisme, **la commune** a hérité de l'essentiel des compétences⁴. En effet, la décentralisation a conféré aux communes la maîtrise des outils majeurs de l'urbanisme :

- la planification urbaine :

elle repose principalement sur deux instruments : le schéma directeur et le P.O.S., Plan d'Occupation des Sols; le P.O.S. permet aux communes qui en sont dotées (16 000 en 1988) d'avoir la maîtrise des autorisations d'urbanisme (dont le permis de construire).

- le contrôle de l'occupation des sols.

- l'urbanisme opérationnel :

disposant d'outils fonciers renforcés (droit de préemption urbain notamment), les communes sont désormais compétentes pour autoriser les lotissements, créer des zones d'aménagement concerté (ZAC) ou mettre en œuvre des politiques d'intervention sur l'habitat ancien.

³- loi du 07/01/83; la charte est élaborée à l'initiative d'un ensemble de communes pour le développement économique, social et culturel; elle est mise en œuvre par l'Etat et les différentes collectivités locales dans une région donnée.

⁴- loi du 07/01/83; loi du 18/07/85

Comme on peut en juger, la décentralisation a attribué des pouvoirs importants aux collectivités territoriales, et a plutôt rendu complexe le paysage politique et décisionnel local. Dans l'ensemble, les entreprises, que nous avons rencontrées (surtout les PME-PMI), nous ont déclaré être perdues entre ces différents interlocuteurs.

De plus, on constate au niveau local le rôle faible ou faiblissant des institutions politiques, à l'exception de la ville.

• De l'effacement des institutions publiques au niveau local :

En matière d'aides aux entreprises, le **département** se contente donc d'être suiveur de la région et d'abonder son action. Qui plus est, les entreprises nous ont rarement mentionné les actions de leur conseil général à leur égard.

La région quant à elle dispose de l'autorité de l'action économique; mais, elle n'y consacre pas les moyens. Ainsi, en 1990, le montant total des aides des régions aux entreprises s'élève à 3,4 milliards de francs, alors que celui des communes atteint 5,7 milliards de francs, soit presque le double (figure 1).

D'autre part, la région, dernière née des trois collectivités territoriales, semble parfois manquer de crédibilité et de légitimité. La citation suivante d'un député auvergnat l'illustre bien :

*"J'ai reçu la lettre d'un industriel qui m'a raconté son parcours du combattant. Pour toute réponse, la chambre de commerce lui a fait payer deux francs une photocopie et la région lui a envoyé deux autocollants."*⁵

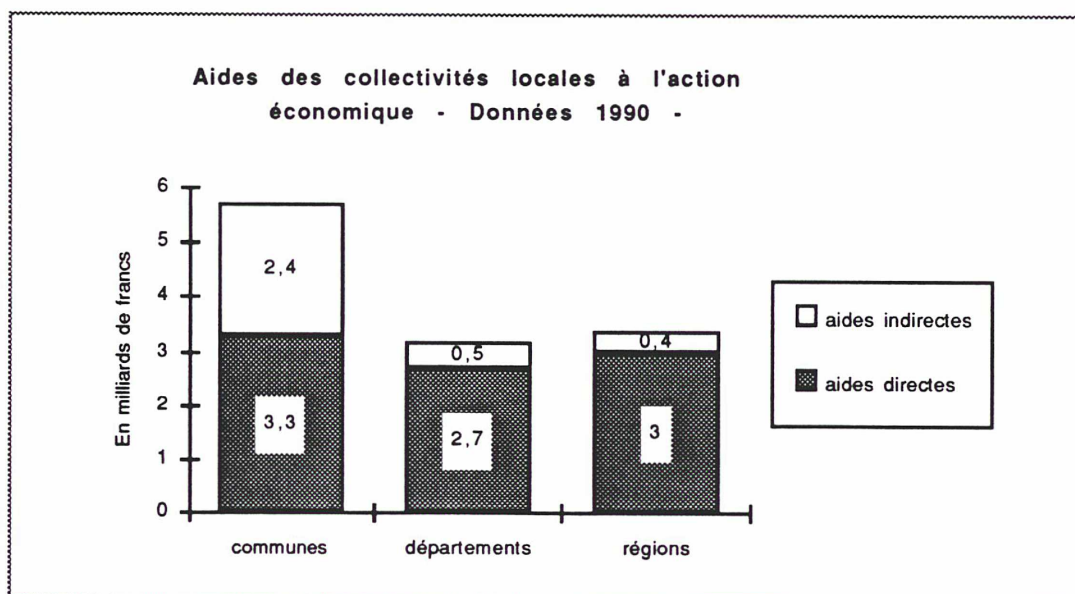


figure 1

5- L'Usine Nouvelle - 14/11/91

L'**Etat** reste bien entendu l'interlocuteur public privilégié des entreprises. Ainsi, il agit localement auprès des entreprises par l'intermédiaire des DRIRE (Directions Régionales de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement). Celles-ci s'adressent surtout aux PME-PMI, et ont pour mission l'instruction de dossiers et l'attribution de subventions.

Toutefois, au niveau local, l'Etat paraît embarrassé dans son action économique. Il est gêné d'une part par l'existence des collectivités territoriales, qu'il lui faut souvent associer dans sa démarche, et d'autre part par Bruxelles, qui critique parfois certaines primes ou subventions.

Enfin, si on évoque souvent "l'Europe des régions", la **Communauté Européenne** paraît trop éloignée des préoccupations locales. Ce n'est sûrement pas la bonne échelle pour traiter des problèmes économiques locaux.

2. La montée en puissance de la ville.

Si les autres institutions politiques ne satisfont pas pleinement les attentes des entreprises au niveau local, la ville peut y parvenir plus facilement et tend à s'ériger comme l'interlocuteur pertinent de l'entreprise sur les problèmes locaux.

Plus généralement, avec la construction de l'Europe et l'effondrement de régimes centralisateurs et dirigistes, la ville devient une valeur qui monte. Ne parle-t-on pas parfois de "l'Europe des villes" ? D' "euro-métropoles", qui fascinent par leur rayonnement culturel, leur richesse économique, leurs centres universitaires ? Même si les temps ne sont plus les mêmes, n'est-on pas en train de renouer avec les "villes-mondes" définies par Fernand Braudel ⁶ ?

Dans un monde qui se fait et se défait tout aussi rapidement, la ville devient le refuge des valeurs des citoyens et de leurs espoirs. Tout d'abord parce qu'elle est **pérenne**.

Mais aussi parce qu'elle est à **dimension humaine**. Les citoyens connaissent le maire et les élus, qui les administrent; ils ont l'occasion de les rencontrer et de leur soumettre directement leurs suggestions. Le maire est d'ailleurs l'homme politique qui monte. Selon deux sondages récents ⁷, il est aux yeux des citoyens le personnage le plus important de la vie locale. Il est également significatif de noter qu'à la suite de la loi sur le cumul de mandats, aucun homme politique n'a abandonné son fauteuil de maire. Par exemple, Jacques Vernier, maire de Douai, a préféré renoncer à un siège au Conseil Régional.

Les hommes politiques l'ont bien compris : la ville est devenue un véritable **centre de pouvoir**. Pouvoir politique, mais aussi pouvoir financier : ainsi, l'ensemble des budgets communaux représente un montant global de 400 milliards de francs, soit environ le tiers du budget national et près de dix fois la masse budgétaire des régions ...

⁶- in "Civilisation matérielle, Economie et Capitalisme" - Armand Colin - 1979

⁷- sondage effectué par la SOFRES pour Le Moniteur - 22/11/91
sondage effectué par BVA pour L'Entreprise - mars 1992

Enfin, et surtout, la ville agit de plus en plus sur la **croissance économique** de la zone qu'elle anime. Une évolution s'est produite dans le début de la décennie 80 : les villes font aujourd'hui preuve d'un engouement pour les entreprises et elles se montrent très dynamiques pour attirer et servir ces mêmes entreprises.

Afin de favoriser le dialogue avec les entreprises, les villes ont toutes mis en place des services d'action économique, qui revêtent des formes diverses mais dont les missions restent très semblables : accueil de nouvelles entreprises, prospection en France ou à l'étranger, aide à la création, observatoire économique, gestion de zones d'activité, ...

D'autre part, les villes utilisent sans complexe tous les outils de développement dont elles disposent, par exemple la ZAC ou encore la pépinière d'entreprises. La technopole est devenue un outil à la mode mais difficile à réaliser. Du moins permet-elle, lorsqu'elle existe, de promouvoir une image de haute technologie et d'avenir pour la ville, qui l'a créée.

**Publicité parue dans un magazine américain
pour la technopole de Rennes.**

" RENNES ATALANTE : THE IDEAL HIGH-TECH PARK FOR CANON "

" CANON Inc. has chosen Rennes Atalante as the site for its European research and development center.

CANON was most impressed with the park's environment and its potential regarding joint ventures with research centers, universities, prestigious engineering schools and high-tech firms.

3 research fields stand out at Rennes ATALANTE :

- Information technology.
- Bio-industrial and environment engineering.
- Biological and medical engineering."

Expansion Management.

Certaines villes osent même contourner le cadre institutionnel afin d'être plus à l'aise dans leurs initiatives économiques. Par exemple, la communauté urbaine de Lyon a créé une association, l'ADERLY, pour le développement économique de la région lyonnaise.

Enfin, certaines villes se sentent des ailes : elles sont toujours plus nombreuses à prospecter les entreprises à l'étranger. On peut citer Lille avec l'APIM, une structure assurant la promotion de Lille auprès des entreprises étrangères, mais aussi le district de Montpellier (technopole de Montpellier), Rennes et le Conseil Général d'Ille-et-Vilaine (ID 35), Orléans (ADECO, Association de Développement Economique d'Orléans).

A Orléans, l'exemple de l'ADECO.

" Propulsé directeur de l'ADECO (Association de Développement Economique d'Orléans), Alain Noulhiane, ex-cadre de la SNECMA choisi en 1984 par l'énarque Jacques Douffiagues pour piloter l'action économique de sa ville, s'est attaché à bousculer la routine du fonctionnement municipal.

"- *En rupture avec la communication politique traditionnelle, l'ADECO a montré l'image du chairman, du maire-entrepreneur à la tête d'une ville dynamique*", explique son directeur. Doté d'un budget confortable oscillant entre 3 millions de francs et 6 millions de francs par an depuis 1984, l'ADECO a multiplié les opérations séductions à l'étranger, en particulier aux Etats-Unis et au Japon. "- *Gérer une ville pour en faire un des pôles économiques de l'Europe de 1993 demande les mêmes capacités que vendre un Airbus à une compagnie américaine*", affirme Noulhiane.

En mission à l'étranger quatre mois sur douze, le "golden boy" d'Orléans invite les patrons des grandes entreprises internationales dans les restaurants de luxe. Des procédés qui suscitent l'indignation des élus de tout bord. "- *Nous sommes 7 personnes à l'action économique contre 600 aux espaces verts. Il faut relativiser les choses !*"

La formule donne des résultats. En quatre ans, Orléans totalise un solde net de 1 270 créations d'entreprises, 700 000 m2 de bâtiments et 1,3 milliards de francs d'investissements industriels. [....]"

Les Echos - 10/03/89

L'émergence de ce nouvel acteur, la ville, se heurte toutefois à un problème : sa **définition** même.

En effet, si on définit la ville comme autorité politico-administrative, l'ambiguïté existe déjà. Faut-il se restreindre à la commune (nous emploierons alors le terme de "ville-centre") ou étendre la définition à la structure intercommunale, si elle existe, ou encore à l'agglomération ou un regroupement approprié de communes, sur lequel agit la ville-centre⁸?

Ainsi, la ville est **un concept politique et administratif flou**.

Partant de considérations de géographie urbaine et sociale, on aurait matière à définir la ville comme territoire du développement local, quitte à s'interroger sur la pertinence de la délimitation de ce territoire. La ville serait donc le plus petit découpage géographique, offrant tout ce dont ont besoin les entreprises et ses salariés : des infrastructures de communication, des bâtiments, des établissements scolaires et universitaires, des logements, une animation culturelle et sportive, ...

8. L'INSEE définit avec précision deux entités :

l'agglomération : ensemble de communes dont les habitations se touchent de telle façon que l'on peut passer d'une commune à une autre pratiquement sans s'en apercevoir.

la Zone de Peuplement Industriel et Urbain : se caractérise par d'importants mouvements habitat-travail et la prédominance des activités non agricoles.

Nous serions tentés d'adopter cette définition si elle ne souffrait d'un inconvénient majeur : elle ne correspond pas à une autorité politico-administrative. Elle dépasse le cadre de la commune et ne coïncide pas nécessairement avec une structure intercommunale, lorsque celle-ci a été mise en place. Pour combler cette carence, au lieu de créer une structure supplémentaire intermédiaire entre la commune et le département, ne vaudrait-il mieux pas repenser nos structures intercommunales, afin qu'elles s'adaptent à un tel découpage géographique ?

La ville restera donc volontairement un concept flou dans notre étude, même si nous ferons souvent mention à la ville-centre ou à l'agglomération.

Si la ville apparaît être le bon interlocuteur de l'entreprise sur les problèmes locaux, on peut alors s'interroger sur la nature des relations qu'entretiennent ces deux acteurs. La rencontre de l'entreprise et de la ville, devenue de plus en plus pertinente, se réalise-t-elle dans les meilleures conditions ?

II. UN DIALOGUE DIFFICILE ENTRE LA VILLE ET L'ENTREPRISE.

1. Un discours sur le dialogue existe.

Sous l'effet des lois de décentralisation ou sous la pression de la conjoncture économique, un consensus semble naître autour de l'intérêt qu'ont les villes et les entreprises à ne pas s'ignorer mutuellement. Du moins l'affichent-elles dans des discours qui sont apparus un peu partout dans les années 80 : que ce soit un discours de la ville, qui fait du développement économique l'un des volets de son action, ou que ce soit un discours de l'entreprise, qui, plus généralement, déclare s'impliquer dans son environnement.

• Du côté des villes :

La ville, aujourd'hui, s'intéresse à l'entreprise. Fait nouveau des années 80, ce regain d'intérêt de la ville pour l'entreprise peut s'expliquer si l'on invoque les raisons suivantes. Tout d'abord, les lois de décentralisation ont confié de nouvelles responsabilités aux collectivités territoriales, qui peuvent donc prendre davantage d'initiatives sur le plan local. Mais les lois de décentralisation ont finalement donné peu de pouvoirs aux communes ou aux structures intercommunales en matière économique.

Par ailleurs, les années 80 ont vu une forte réhabilitation de l'entreprise aux yeux du public. L'entreprise est devenue une valeur incontournable, et le maire s'est senti obligé de s'intéresser aux entreprises. D'où ses tentatives pour s'approprier l'économique.

Enfin, les villes se trouvent aujourd'hui confrontées à de nouveaux problèmes de financement. Ainsi de cette commune proche de Clermont-Ferrand, qui avait tout misé sur la politique de la culture au début des années 80. Les résultats ne se sont pas fait attendre : un endettement très fort de la commune, d'où une stagnation des investissements et une augmentation des impôts. La spirale infernale était amorcée : la taxe professionnelle avait atteint un taux deux fois supérieur à la moyenne des communes de l'agglomération clermontoise et les entreprises ne venaient plus. Ultime conséquence : la sanction aux élections par le remplacement du conseil municipal.

Cet exemple illustre bien les nouvelles priorités que les villes se donnent aujourd'hui. En effet, les finances des municipalités ont considérablement évolué ces dernières années avec notamment en 1986 la disparition des prêts à taux privilégié pour les collectivités locales et l'arrivée d'une cohorte de banquiers, courtiers ou consultants aux portes des mairies. Certains élus et fonctionnaires territoriaux, peu avertis du monde de la finance, ont sans doute commis là de grosses erreurs de gestion, empruntant "au delà du raisonnable" et mettant leur commune dans une situation d'endettement préoccupante. Le scandale d'Angoulême et d'autres affaires similaires ont éveillé la méfiance des banques. Il est donc devenu difficile aux communes d'emprunter à des taux intéressants.

Les élus se sont ainsi trouvés confrontés au problème suivant : comment, aujourd'hui, financer tout ce qu'attendent les citoyens de la ville sans mettre en péril le budget communal? La fiscalité peut apporter une solution. Non pas la taxe d'habitation, dont l'augmentation démesurée serait impopulaire. Mais bien les impôts sur les entreprises¹, qui représentent une part importante des ressources communales. Plus la commune possède d'entreprises et d'emplois sur son territoire, plus son flux d'entrée d'argent est confortable. Suivant ce raisonnement, les villes se sont lancées dans une concurrence acharnée pour attirer des entreprises.

Mais derrière ce discours, la ville dialogue-t-elle vraiment avec l'entreprise et sous quelles formes ?

• **Du côté des entreprises :**

De plus en plus d'entreprises affirment s'impliquer dans leur environnement et s'adressent dans ce cadre à la ville, ainsi qu'à tous les acteurs économiques et politiques locaux.

Nous distinguons cependant trois types de discours et d'actions qui correspondent à des situations et donc à des motivations différentes :

- le discours obligé : pour des raisons conjoncturelles (par exemple un plan social) ou parce que son actionnaire est l'Etat, l'entreprise est contrainte à prendre en compte son environnement,
- un discours économiquement motivé : certaines entreprises ont un intérêt économique direct à s'impliquer dans leur environnement,
- "l'entreprise citoyenne" : par tradition, ou encore du fait de certaines conceptions humanistes de son dirigeant, l'entreprise s'implique dans des initiatives qui n'ont pas pour elle un intérêt économique direct.

- un discours obligé :

C'est le cas lorsqu'une grande entreprise est confrontée à de graves problèmes de licenciement. Que ce soit la grande entreprise publique : il est clair qu'une entreprise dont l'actionnaire est l'Etat, comme Usinor-Sacilor ou Renault, ne peut pas se désintéresser du tissu local quand elle annonce un plan social ou un plan de reconversion industrielle (cf encadrés ci-après). Ou que ce soit la grande entreprise privée : c'est le cas de Michelin, qui a mis en place la Société d'Industrialisation et de Développement Economique (S.I.D.E.), dont l'objectif est de renforcer le tissu industriel local.

Bien évidemment ces entreprises n'ont pas attendu d'être l'objet de pressions de tout bord pour s'intéresser à leur environnement. Ainsi, l'action de Michelin en faveur de l'agglomération clermontoise est bien antérieure au plan social de 1991, qui a donné lieu à la naissance de la S.I.D.E. Mais ce dernier plan social a fait figure de détonateur

¹ - Annexe 2 : Les taxes versées par les communes aux entreprises.

sur une agglomération mal en point depuis plusieurs années : l'affaire a pris une envergure nationale, le maire M. Roger Quilliot a menacé de démissionner et a fait appel au gouvernement. Sous de telles pressions, Michelin n'avait plus guère le choix : l'entreprise a très fortement intensifié l'action qu'elle menait en faveur du tissu industriel local. La S.I.D.E. est le prolongement structuré et renforcé (en hommes et en capitaux) d'une aide déjà ancienne, qui doit s'apprécier comme une action à long terme.

Dans certains cas, les initiatives que l'entreprise affiche sous la pression des politiques restent d'une efficacité discutable, mais permettent d'éviter des mouvements de contestation trop violents et une mauvaise considération de la part des élus locaux.

USINOR-SACILOR

- Principes :
 - mission commanditée par l'Etat sur certains sites à reconvertir (87-91)
 - mission pour le compte du groupe (depuis fin 89); 7 à 8 000 départs prévus dans les prochaines années (à partir de janvier 92)
 - on ne dissocie pas la conversion des sites et celle des personnes.
- Organisation :
 - 5 sociétés anonymes, dont Usinor-Sacilor est actionnaire à 100% : SODINORD et SODIKERQUE dans le Nord-Pas-de-Calais, SODIEST dans l'Est, SODICEM dans le Rhône, SOCADEV en Normandie
 - 200 personnes dont 140 cadres
 - 3 secteurs dans chaque SODI : l'industrialisation; le reclassement (départs volontaires, reclassement dans le groupe ou à l'extérieur); le diagnostic (conseils aux PME, appui à des projets).
- Montants :
 - **2 milliards de francs** depuis 1984
 - financement du dispositif assuré par le groupe; facturation aux unités, qui demandent une intervention.
- Résultats :
 - 2 000 personnes reclassées depuis 1984
 - 45 000 emplois induits
 - taux d'échecs dans les créations d'entreprises : 25%.
- Contact : M. PERIEZ, directeur du développement régional

RENAULT

- Principes :
 - accompagner les départs et les licenciements (46 000 départs depuis 1984)
 - conforter le tissu économique local (détection des projets et aide technique)
 - favoriser l'insertion par l'économique (entreprises d'insertion dans des filières périphériques à l'activité de Renault)
 - pas d'intervention financière dans le développement local.
- Organisation :
 - une équipe de coordination (3 cadres), "CAP Entreprendre", rattachée à la Direction du Personnel et des Affaires Sociales
 - des antennes-emplois dans les usines
 - ADEI : Association pour le Développement des Entreprises d'Insertion,
créée en 1991 par Renault et la ville de Plaisir, ADEI a permis la création d'une entreprise d'insertion pour l'aménagement des véhicules.
- Contact : M. CLAUDE, direction du personnel

- un discours économiquement motivé :

C'est surtout le fait d'entreprises constituées d'une fédération de PME, implantées dans de petites villes, et ayant donc un poids important sur le tissu local. Ainsi, le directeur général de Saint-Gobain Développement, la société de conversion de Saint-Gobain, nous a expliqué que sur certains sites, où il prévoyait des problèmes d'environnement, il mettait en place quelques années à l'avance une politique de concertation avec les élus. On retrouve la même préoccupation chez la société Legris Industries, dont la structure est très similaire à celle de Saint-Gobain. La politique de Legris consiste à inciter les cadres à s'impliquer dans la vie économique et politique locale. Par exemple, le directeur des relations sociales est aussi le président de la Chambre de Commerce et d'Industrie de Rennes.

SAINT-GOBAIN DEVELOPPEMENT	
• Principes :	- création en 1983 pour aider des restructurations importantes dans le groupe (15 000 suppressions d'emplois sur 5 ans) - aujourd'hui, une logique de service axée sur l'appui au développement local - un intérêt à ce que l'économie locale se porte bien et à appuyer des initiatives locales qui paraissent intelligentes - actions : - appui aux PME environnantes (prêts à long terme, prêts bonifiés ou sans garantie, différence de remboursement du capital, appuis industriels et relationnels, diagnostic) - appuis aux acteurs locaux (les municipalités) - insertion par l'économie - appui aux établissements du groupe (reclassement, environnement)
• Organisation :	- un GIE (le président est le directeur général adjoint de Saint-Gobain) - une quinzaine de personnes et quelques conseillers emploi - 4 délégations régionales.
• Montants :	- 300 millions de francs - financement du dispositif par le groupe - conventions passées avec les membres du GIE, i.e. les établissements du groupe
• Résultats :	- 600 conventions passées avec des PME - taux d'échec des créations : 23%
• Contact :	M. GELLY, directeur général

- l'entreprise citoyenne :

Certaines entreprises s'impliquent dans leur environnement, faisant preuve d'une "responsabilité sociale", et sans y rechercher un intérêt économique direct. Ce concept d'entreprise citoyenne a été promu par le Ministre du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle, Madame Martine Aubry, et par le rapport "Entreprises et Quartiers", dirigé par M. Praderie, directeur général de l'AFPA². Il s'agit souvent d'entreprises dont le patron a, à titre personnel, des préoccupations sociales poussées.

² - Association nationale pour la formation professionnelle des adultes.

Philippe Francès, président directeur général du groupe Darty et président de la Fondation Nationale pour l'Insertion, déclarait dans une interview récente :

"L'insertion est l'affaire de tous. (...) La contribution des entreprises est le complément nécessaire de l'action des pouvoirs publics, dans la mesure où elles sont le cadre naturel de l'insertion par l'économique. (...) Un responsable d'entreprise, c'est-à-dire celui qui a la responsabilité d'un certain nombre de personnes, doit se soucier de l'épanouissement de l'ensemble. S'il ne considère que le seul facteur économique et ignore le facteur moral et le facteur social, il ne ressemble en rien à une force de progrès au sens exhaustif du terme. [...] La solidarité fait partie depuis longtemps de la culture de notre entreprise et nous sommes tous fiers que celle-ci prenne une part active à l'insertion par l'économique."

Afin de faire connaître les initiatives des entreprises en ce sens, le Ministère de la Ville et de l'Aménagement du Territoire ainsi que le Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle ont diffusé un dossier intitulé "L'insertion par l'économique : la France contre l'exclusion". Ce dossier regroupe notamment les nombreuses initiatives souvent méconnues en faveur de l'insertion.

ENVIE DEVELOPPEMENT - DARTY

Le contexte.

A partir de l'expérience menée à Strasbourg en 1984, à l'initiative d'opérateurs locaux et de l'association Emmaüs, un partenariat étroit s'est établi entre l'association Envie et le groupe de distribution Darty.

L'activité d'Envie porte sur le reconditionnement d'appareils électroménagers usagés, revendus d'occasion avec une garantie de 6 mois. Cette activité est mise au service d'un objectif : l'insertion sociale et professionnelle de personnes en difficulté.

L'action.

Le groupe Envie, constitué aujourd'hui de 8 unités en activité (Strasbourg, Marseille, Tours, Saint-Etienne, Mitry, le Mans, Angoulême, Grenoble), s'est doté d'une structure de développement dont le rôle est double :

- renforcer les structures existantes
- créer de nouvelles unités en apportant le savoir-faire tiré de son expérience.

Par ailleurs, par convention avec la Délégation Interministérielle à la Ville, Envie a décidé de créer en 1992, dix nouvelles unités sur des sites de développement social urbain.

L'ouverture de ces nouvelles unités devrait permettre la création de 180 emplois, dont 150 réservés à des personnes en insertion.

2. Un dialogue occasionnel, souvent conflictuel.

Si les représentants de la ville et de l'entreprise se connaissent et se rencontrent, par exemple à l'occasion de manifestations sportives ou d'activités culturelles, qu'ils vont financer conjointement, cela ne signifie pas pour autant qu'ils ont su nouer un vrai dialogue de travail.

Or, nous avons constaté qu'un dialogue constructif entre la ville et l'entreprise ne se produit qu'en des occasions de ruptures :

- quand l'entreprise se crée ou s'implante;
- quand l'entreprise connaît de fortes difficultés ou quitte la ville.

• Une entreprise s'implante :

La ville devient l'interlocuteur privilégié de l'entreprise lorsque celle-ci se crée ou s'implante. En effet, la ville pourra répondre aux besoins de terrains, de bâtiments, d'atelier-relais. De plus, c'est elle qui fixe les règles en matière de permis de construire.

A ce stade, les relations peuvent facilement devenir conflictuelles. Ainsi de ce chef d'entreprise d'une commune proche de Thiers, qui attend depuis un an et demi la construction de son atelier-relais : les subventions ont été décidées mais la ville freine volontairement le début des travaux.

Pourtant, dans ce domaine, il nous semble que le temps de la ville se rapproche de celui de l'entreprise : les villes font en général preuve de rapidité dans les prises de décision et la réalisation des travaux. Toutefois, les mécanismes de l'Etat sont lents et lourds et quand ils sont nécessaires, ils ralentissent beaucoup le processus, ce dont les villes se plaignent.

Des relations conflictuelles : exemple d'un échec à Nîmes

Une filiale d'un grand groupe souhaitait s'implanter près du Rhône. Elle offrait 150 emplois, essentiellement peu qualifiés.

La CCI de Nîmes est contactée et propose un site sur Nîmes. Indirectement, elle apprend le nom de la ville concurrente ainsi que les offres généreuses, en foncier, que la ville concurrente est prête à concéder. La CCI prévient l'équipe municipale de Nîmes. Un déjeuner est alors organisé avec le chef de projet, la CCI, et il est présidé par le maire de Nîmes.

Lorsqu'est abordé le problème du foncier, le maire déclare de façon directe qu'il ne fera aucune concession sur le terrain, suivant le raisonnement que le terrain rapportera une importante plus-value d'ici dix ans ... Déception du côté du chef de projet, ... et surtout de la CCI.

Une semaine plus tard, le premier adjoint tente de rattraper l'affaire (le maire est alors en voyage à la Guadeloupe), et il fait des propositions intéressantes sur le foncier. Mais cela ne suffira pas : à la suite des déclarations du maire, le choix du groupe se portera sur la ville concurrente.

• **Une entreprise connaît de graves difficultés :**

Nous avons souvent entendu l'assertion suivante : "la ville ignore l'entreprise tant qu'elle va bien; mais elle se réveille quand l'entreprise ne va pas".

Le dialogue se renoue alors comme en témoignent les trois exemples suivants.

Saint-Nazaire :

Le déclic s'est produit après deux années noires, 1983 et 84, marquées par des restructurations industrielles importantes, et après une étude commanditée par la CCI, qui prouvait que, sans modification du tissu industriel, le chômage ne pouvait que s'aggraver. A partir de ce constat alarmant, la ville et la chambre de commerce ont noué un dialogue, jusque là inexistant. Elles ont agi ensemble pour mener des initiatives, qui portent leurs fruits aujourd'hui : revitalisation du centre-ville et des commerces, création d'un centre universitaire, mise en place d'un Comité d'industrialisation du Bassin, création d'une société de capital-risque. La plus grande réussite à nos yeux réside dans un réel consensus de tous les acteurs économiques et politiques, quelles que soient leurs couleurs politiques. Une véritable dynamique s'est instaurée pour changer la région nazairienne.

Clermont-Ferrand :

Les premières difficultés de Michelin ont été résolues par des départs en pré-retraite dans l'indifférence générale. A l'annonce du quatrième plan social, qui prévoyait des licenciements secs, le réveil fut douloureux. Les acteurs ont commencé à se concerter, Michelin a mis en place une société de conversion, un sous-préfet a été nommé à Clermont ayant pour mission la revitalisation du bassin d'emploi. A l'annonce du cinquième plan social en 1991, c'est, ainsi que titrent les journaux, l'affaire Quilliot : le maire de Clermont menace de démissionner. Aujourd'hui, les acteurs économiques et politiques travaillent ensemble.

Rennes :

Ville prospère, Rennes a reçu un signal d'alarme lors de l'annonce en septembre 91 du plan social de Citroën , principal employeur de l'agglomération. Un véritable "coup de massue", surtout pour les communes rurales du district, qui vivent de l'usine automobile. Le maire de Rennes demande des entretiens avec le ministre de l'industrie, le ministre du travail et Jacques Calvet. Le district de Rennes est cependant tenu au courant de façon prioritaire : la ville et Citroën entretiennent depuis longtemps d'excellentes relations. La réaction des maires des communes environnantes est plus surprenante : ils envoient des courriers à l'usine, dans lesquels ils font part de leur profonde inquiétude ... Ils ne s'étaient jamais manifestés jusqu'alors auprès de Citroën.

Entre ces deux extrêmes - implantation de l'entreprise et situation de crise grave-, le dialogue reste difficile.

A qui la faute ?

- à la ville, qui ne fait pas assez d'efforts de concertation et d'écoute ?

"La ville dépense, les entreprises financent : ça finit par agacer les entreprises"

D.Lacour, président de la CCI de Rennes

- à l'entreprise, qui ne s'intéresse pas au devenir de la ville ?

"Nous sommes ridiculisés par les entreprises"

V.Sas, service action économique de la ville des Mureaux.

3. Un dialogue voué à l'échec ?

Bon nombre d'exemples nous ont montré que lorsque la ville s'érige comme interlocuteur privilégié de l'entreprise et prend des initiatives pour remplir ce rôle, elle commet souvent des erreurs, aboutissant soit à la rupture avec l'entreprise, soit à des bévues financières difficilement récupérables.

Le cas le plus significatif d'initiatives malencontreuses de la ville nous a été fourni par une commune de l'agglomération clermontoise. Celle-ci a en effet cumulé les déconvenues dans son utilisation forcée des outils de développement économique.

Dans une agglomération, où les communes se livrent une lutte sans merci pour attirer des entreprises, et où les zones d'activités se développent plus vite qu'elles n'arrivent à se remplir, cette commune avait décidé de suivre cette course aux entreprises. Elle confie donc une étude à un cabinet d'urbanisme privé, qui préconise la création de zones d'activités différenciées. D'où la réalisation de trois zones différenciées : un parc artisanal, un parc européen d'entreprise, et un parc tertiaire de haute technologie. Les trois zones sont situées sur un emplacement favorable : à proximité de l'autoroute Paris-Clermont-Ferrand, près de la route nationale et de la voie ferrée, et non loin de la future autoroute Lyon-Genève-Bordeaux.

Une fois les plans tracés, les études menées et les travaux amorcés, on se rend compte que le parc tertiaire de haute technologie est édifié sur un terrain qui jouxte une décharge. De quoi dissuader n'importe quelle entreprise de services ... Il n'était plus possible de revenir en arrière. Il fallait donc trouver une solution à un problème imprévu, pour qui décrète une zone d'activités sur une simple carte. La solution de traiter la décharge et de la supprimer fut jugée trop coûteuse : 2,5 millions de francs. Une autre solution fut choisie et elle se révéla fort astucieuse : on transforma la décharge en un golf compact et un practice. Ce qui permet aujourd'hui à la commune de promouvoir l'environnement exceptionnel de son parc tertiaire. Ce dernier a néanmoins coûté bien cher à la commune ...

D'autre part, le parc européen d'entreprises ne se remplit pas comme prévu, ce qui inquiète le maire à la veille des élections municipales en 1989. L'équipe municipale en place obtient in extremis entre les deux tours la décision d'implantation de deux entreprises d'électronique. Mais cela ne suffira pas : les électeurs choisissent un nouveau maire, et la nouvelle équipe municipale hérite des zones d'activités différenciées. C'est alors que les dirigeants des deux entreprises d'électronique reviennent sur leur décision : ils invoquent à ce titre des motifs de nuisance due à des poussières, que produit une entreprise située dans le parc d'entreprises. Personne, dans l'ancienne équipe municipale, n'avait envisagé le problème. D'ailleurs, les dirigeants de ces deux entreprises ont été ravis de découvrir une bonne raison pour ne pas s'implanter sur cette commune. Ils doivent prochainement s'installer sur une autre commune, à quelques centaines de mètres du parc européen ...

Autre mésaventure : la nouvelle équipe municipale apprend qu'une filiale d'un grand groupe installée sur son territoire cherche de nouveaux terrains, plus grands, et menace de partir en Italie. Une négociation serrée est alors engagée entre la commune, qui veut maintenir ses 450 emplois, et la direction générale du groupe à Paris. Une lutte bien disproportionnée. Finalement, la commune obtient raison, en échange de concessions importantes : l'entreprise, industrielle, s'installera sur le parc tertiaire à la demande du groupe, et non sur le parc européen, auquel la municipalité la destinait. On peut être dubitatif sur l'intérêt des zones différenciées ...

Enfin, il serait dommage de ne pas mentionner une anecdote, qui concerne cette même commune. Celle-ci a constaté qu'aucune nouvelle entreprise ne lui venait par le canal de la chambre de commerce, alors que ce canal semblait bien fonctionner pour des communes voisines. Pour essayer de comprendre pourquoi, elle envoie un "espion" à la chambre de commerce. L'espion simule un industriel qui souhaite s'implanter dans la région. On n'y a vu que du feu, et le faux industriel s'est vu proposer des sites dans les communes avoisinantes, sauf dans notre commune ! De quoi conforter les soupçons de la commune sur l'attitude plutôt hostile de la chambre de commerce à son égard.

Beaucoup d'autres villes rencontrent autant de déboires dans leurs initiatives d'action économique. Que ces villes soient importantes et dotées de moyens importants, ou qu'elles soient petites et inexpérimentées.

Ces exemples témoignent du constat suivant : la ville et l'entreprise ont besoin l'un de l'autre, et pourtant, ce couple fonctionne bien mal. Ce constat nous amène donc à nous interroger sur les raisons de ces échecs.

III. LES CAUSES DES ECHECS.

La ville agit avec ses propres moyens pour dialoguer avec l'entreprise. Or, ces moyens ne sont pas toujours bien adaptés. Que ce soit au niveau humain (l'entité "ville" est d'abord constituée de personnes : des élus et des permanents), au niveau institutionnel (l'entité "ville" se réfère souvent à une structure institutionnelle), ou encore au niveau des idées (les idées politiques, qui sont moteur de l'action de la ville).

1. Les différences culturelles.

1.1. Les élus connaissent mal le monde de l'entreprise.

Le regain d'intérêt des villes pour les entreprises n'a pas provoqué de véritable révolution culturelle chez les élus. Ainsi, pour beaucoup d'entre eux, l'action économique reste un volet accessoire de l'action municipale. La citation ci-après de Michel Crépeau, maire de La Rochelle, résume bien le point de vue de bon nombre de maires :

"Assimiler maire et manager, c'est vouloir jouer la confusion entre le monde politique et la société civile. A chacun son rôle ! Et puis ne jouons pas les illusionnistes. La fonction d'un maire a toujours été de s'occuper d'urbanisme, de voirie et d'équipements structurants. L'action économique n'est qu'un volet qui vient s'ajouter à tout le reste." ¹

Finalement, peu de villes ont à leur tête des "maires-entrepreneurs". Comment peut-on expliquer une telle situation ?

L'élu est avant tout un homme politique. Dans les grandes villes, sa fonction politique prédomine largement sur son occupation professionnelle. Très souvent enseignant ou universitaire, ou encore professionnel de la politique, l'élu n'a jamais travaillé dans une entreprise.

Il n'en connaît donc pas bien les mécanismes, les impératifs ni les modes de raisonnement. D'où, exemple déjà cité, les mésaventures de cette commune de l'agglomération clermontoise, qui a aujourd'hui toutes les peines du monde pour remplir ses zones d'activités différenciées, certes initiées par la municipalité précédente.

¹ - Les Echos - 10/03/89

De plus, l'homme politique prend ses décisions, souvent sans considérations économiques très approfondies, et toujours en ayant en point de mire son électorat. Il cherche donc à plaire avant tout. L'exemple du plan câble dans l'Ouest témoigne de cette méconnaissance des principes économiques par les élus. Ainsi, le câblage en fibre optique choisi par la ville de Rennes, en accord avec France Télécom, l'installateur du réseau, et la Caisse des Dépôts, le câblo-opérateur, s'est révélé extrêmement coûteux, conformément aux prévisions des spécialistes qui n'ont pas été écoutés. En outre, ce réseau câblé n'a pas rencontré le succès escompté auprès du public. Le maire d'Angers a lui aussi opté pour une solution coûteuse (5 MF) pour favoriser la communication avec les habitants de la ville.

Enfin, il se pose des problèmes de temps. L' élu raisonne à six ans, durée de son mandat, et période trop brève pour faire du développement économique durable.

Si la majorité des maires n'ont jamais travaillé en entreprise, il existe néanmoins des maires qui sont chefs d'entreprise. Par exemple, Jean Bousquet, maire de Nîmes et président directeur général de Cacharel.

Nous sommes allés à Nîmes voir ce que donnait la symbiose maire-chef d'entreprise, en terme de développement économique et prospérité de la ville. Or, nous avons été surpris de constater que Nîmes se heurtait aux mêmes problèmes que ceux rencontrés ailleurs.

Qui plus est, la situation de la ville est loin d'être resplendissante. Si le maire a su donner à Nîmes une image dynamique autour de la culture, du sport et de la sauvegarde du patrimoine, cela n'a pas suffi à attirer de nouvelles entreprises et s'est traduit dans les chiffres par un accroissement de l'endettement de la ville, devenu très important. De plus, la taxe professionnelle est maintenue à l'un des taux les plus élevés de France (23%, soit environ 10 points au dessus de la moyenne nationale) et le foncier, comme dans l'ensemble de la région, reste cher. Le maire dispose de pouvoirs pour modifier ces deux éléments, qui dissuadent les entreprises de s'installer, mais il ne fait rien, s'obstinant à ne pas vouloir comprendre le raisonnement des entreprises. Les entreprises attachent effectivement de l'importance aux offres faites en matière de foncier (beaucoup de municipalités cèdent gratuitement les terrains pour attirer des entreprises) et regardent attentivement le taux de taxe professionnelle, qui induit une charge non négligeable.

Par ailleurs, depuis l'élection de Jean Bousquet, les relations entre le maire et la chambre de commerce se sont compliquées, ce qui peut paraître surprenant, sachant que l'ancien maire était communiste.

A ce stade, nous nous permettrons de formuler une hypothèse : les indicateurs économiques du maire et ceux du chef d'entreprise ne coïncident pas. Donc, lorsqu'un chef d'entreprise s'assied dans le fauteuil du maire, il n'applique pas nécessairement les mêmes raisonnements qu'au sein de son entreprise.

1.2. Les permanents sont mal préparés au dialogue avec l'entreprise.

Si l' élu prend des décisions, le permanent de mairie quant à lui veille à leur exécution. Dans le domaine économique, ce sont les permanents des services économiques des villes qui assurent sur le terrain la réalisation des axes définis par l' élu. Qui sont ces permanents des services économiques ?

Ceux que nous avons rencontrés étaient dans l' ensemble jeunes et peu initiés aux pratiques de l' entreprise. Les grandes villes en général arrivent à recruter un cadre, la quarantaine, venant indifféremment du privé ou du public. Il est souvent le seul cadre du service.

Quand on interroge les entreprises sur l' impression donnée par leurs interlocuteurs des mairies, elles répondent invariablement que ceux-ci manquent de professionnalisme, que certes les compétences sont disparates, mais qu' on ne retrouve pas le même degré de technicité que chez les fonctionnaires d' Etat.

Les villes, et de façon générale les collectivités territoriales, qui ont pourtant vu leurs métiers se transformer considérablement, ont du mal à attirer dans leurs rangs des cadres supérieurs. Ainsi, la fonction publique territoriale, qui compte 1,2 millions de salariés, n' affiche que 60 000 cadres A (niveau licence et plus). En 1991, sur 940 postes offerts au concours de cadres A, 420 n' ont pas été pourvus, faute de candidats ².

La fameuse grille des rémunérations est un sérieux frein au recrutement de cadres supérieurs, même si les primes et les avantages en nature permettent de combler le différentiel avec le privé. Autre obstacle de taille : les perspectives de carrière. Un cadre de catégorie A peut atteindre très rapidement les limites de sa carrière (secrétaire général dans une mairie).

Dans certaines conditions, la ville peut embaucher sous forme contractuelle un cadre n' appartenant pas à la fonction publique territoriale. Elle ne s' en prive d' ailleurs pas dès qu' elle peut dénicher "l' oiseau rare". Toutefois, nous voyons deux écueils possibles à un recours aux contractuels. Tout d' abord, le contractuel est souvent choisi parce que c' est un proche de l' élu. Ensuite, comme le contractuel est engagé sur un contrat de trois ans renouvelable, il aura tout intérêt à gagner la bienveillance de l' élu s' il tient à garder ses fonctions. Par conséquent, le cadre contractuel présente rarement un contrepoids suffisamment fort à l' élu et peut difficilement exercer une influence déterminante dans les décisions que prend l' élu. Enfin, la situation du cadre apparaît instable, puisque son avenir dépend très fortement de l' élu. Si l' élu vient à changer, le cadre n' a aucune assurance de conserver son poste.

2- Les Echos : "Managers territoriaux : des fonctionnaires épanouis"- 17/03/92

Pourtant , il nous semble que la ville commence à exercer un attrait certain. Parce qu'elle offre des métiers variés, dont on peut voir les réalisations sur le terrain et qui permettent d'avoir des responsabilités rapidement. Ainsi, dans un sondage publié dans les Echos et intitulé "Managers territoriaux : des fonctionnaires épanouis", 96% des fonctionnaires territoriaux sondés (dont 70% travaillent pour des mairies) se déclarent *"assez ou très satisfaits de leur poste"*. Dans un article publié en mars dans le Nouvel Observateur, on cite le cas d'un jeune diplômé de HEC ayant fait le choix à la fin de ses études de travailler dans une mairie et qui ne le regrette pas.

Ce nouvel attrait pour les métiers de la ville est-il bien réel ?

Ce courant permettra-t-il d'attirer par exemple des cadres de l'entreprise, qui pourraient former ces fameux agents du développement local, dont on parle beaucoup aujourd'hui et dont l'absence se fait sentir dans les villes ?

Face à ces réelles difficultés de recrutement, certaines villes ont contourné le statut juridique et ont créé des associations de loi 1901 leur permettant d'embaucher sans contrainte. L'exemple le plus abouti dans ce domaine nous semble être celui de la Délégation au Développement de la Région Nazairienne (DDRN), créée à l'initiative du maire de Saint-Nazaire et de l'actuel secrétaire général de la mairie, M. Théry. Cette structure comporte une vingtaine de personnes, venant de toutes origines et ayant déjà eu une expérience technique dans leur domaine d'activité (économique, social, urbanisme,...). Tous les services de la ville de Saint-Nazaire, à l'exception des services techniques, ont été transférés à la DDRN.

Au début, la structure a été plutôt mal accueillie par les industriels qui y voyaient *"une machine politique qui ne sert à rien"*. Les réactions que nous avons recueillies ont été bien différentes. La DDRN dispose d'une image de sérieux, de dynamisme et de professionnalisme auprès de toutes les entreprises rencontrées. *"Les membres de la DDRN ont une mentalité de missionnaires"* nous a affirmé l'un de ses salariés. Et pourquoi la DDRN ne serait-elle pas un vivier d'entrepreneurs locaux, dont l'insuffisance se fait sentir dans la région nazairienne ? ...

Si la gestion des tâches traditionnelles des services municipaux (comme l'entretien de la voirie) et le "management" des projets de développement sont de nature différente (les temps ne sont pas les mêmes ni les critères de jugement), pourquoi ne pas les dissocier au sein de la ville ? C'est l'enseignement original que nous a apporté la ville de Saint-Nazaire par son initiative.

Un autre obstacle de taille au dialogue provient du manque de coopération entre les communes. Cette absence d'intercommunalité confère aux politiques de développement économique local un caractère désordonné, qui déconcerte les entreprises. Elle débouche presque systématiquement sur des luttes entre communes dès lors qu'un nouvel industriel cherche à s'implanter.

2. Les luttes entre communes.

Les élus dans leur grande majorité soulignent la nécessité pour les communes de la ville de s'unir et de mettre en oeuvre une politique de développement concertée. Nous avons ainsi pu entendre ou lire de nombreux discours que nous classerons dans les deux catégories suivantes :

- Il faut une politique concertée de développement de notre agglomération qui fasse jouer les synergies et les solidarités, tout en préservant l'identité de chaque commune.

- Si notre ville veut conquérir la place qui lui revient dans l'Europe de demain, l'ensemble des communes de l'agglomération doivent unir leur forces.

Pourtant il nous a semblé que si l'intercommunalité est une nécessité pour réussir le développement local, sa mise en oeuvre reste bien difficile.

2.1. L'intercommunalité : une nécessité difficile à mettre en oeuvre.

Portrait d'une ville, Clermont-Ferrand, par son maire M. Roger Quilliot :

"L'agglomération clermontoise compte 16 communes réunies autour de la ville-centre. Sa structure a changé, au vu des résultats du recensement de 1990. Clermont-Ferrand a perdu une part importante de sa population : la baisse atteint 7,2 %. Les communes périphériques elles-mêmes ne gagnent que 9 000 habitants si bien qu'au total les 17 communes sont déficitaires.

La ville-centre ne pourra plus supporter à elle seule les investissements lourds qui sont utiles à la communauté clermontoise tout entière. L'agglomération a besoin d'une dynamique économique et médiatique qui la valorise dans son ensemble et la situe à une place enviable dans l'Europe de demain.

L'heure de l'intercommunalité - d'une intercommunalité renforcée - est donc venue. Elle devra s'accomplir dans le respect de la personnalité de chacun."

Pourtant la concurrence entre communes reste très forte sur l'agglomération clermontoise. Un article du magazine l'Usine Nouvelle de novembre 91 titrait d'ailleurs : *"Clermont-Ferrand la foire d'empoigne du développement "*, et dénonçait : *" Ici, le concept d'intercommunalité à la mode depuis le coup de colère de Roger Quilliot se borne au traitement des ordures ménagères et au secours incendie. Cacophonie sur tous les fronts. "*

La ville-centre finance en effet des investissements lourds, alors que sa population ne cesse de diminuer et que les entreprises préfèrent s'installer à la périphérie. Au contraire, certaines communes périphériques profitent des infrastructures de la ville-centre sans en supporter le coût. De nombreuses entreprises sont implantées chez elles, et leur procurent d'importantes ressources de taxe professionnelle. Grâce à ce nombre important d'entreprises, ces communes peuvent offrir des taux de taxe professionnelle très faibles, ce qui leur permet d'attirer toujours plus d'entreprises. Ces communes sont en fait de véritables "émirats" au sein de l'agglomération clermontoise.

Ces différences entre communes sont illustrées par les écarts de taxe professionnelle sur l'agglomération : le taux varie de 2,7% à Cébazat, qui héberge la piste d'essai de Michelin, à 17,84% à Lempdes, qui dispose de peu d'entreprises. Du coup, les communes se livrent à une véritable surenchère pour attirer les entreprises. Ainsi, d'après l'Usine Nouvelle : *"La zone industrielle de Cournon s'est transformée au fil des ans en une zone de solderie"*.

Le cas de Clermont-Ferrand est loin d'être isolé et nous avons pu constater ce phénomène, à des degrés divers, dans de nombreuses villes que nous avons visitées : Douai, Rennes, Saint-Nazaire, Lille, ... Elus, permanents, acteurs locaux, tous s'accordent pour affirmer la nécessité de raisonner et de travailler de façon "intercommunale", mais ils se heurtent à une difficile mise en oeuvre.

On pourrait imaginer que les entreprises trouvent, à court terme, un intérêt à ce jeu de surenchère entre les communes de l'agglomération. Mais en fait, à moyen terme, c'est le développement tout entier de l'agglomération qui en pâtit (cf l'encadré "Marseille en manque d'intercommunalité").

En effet, l'absence d'intercommunalité freine la concertation et donc la mise en oeuvre de projets ambitieux au niveau de l'agglomération : dispersion des budgets et gaspillage des compétences.

Exemple : Dans le Nord-Pas-de-Calais, la réhabilitation de certaines friches industrielles est freinée par le manque de coopération entre les communes. M. Delaby, rapporteur général au Plan du Comité Economique et Social du Nord-Pas-de-Calais, écrit en décembre 1990 dans la revue *Réalités Industrielles* : *"à Loos en Gohelle, commune jouxtant Lens et Liévin, un projet fabuleux de transformation d'une friche des houillères risque de ne jamais voir le jour faute de pouvoir y intéresser les deux puissantes voisines, qui n'ont rien à y gagner, territorialement s'entend"*.

Par ailleurs, la "cacophonie locale" décourage les entreprises qui étaient pourtant prêtes à s'implanter sur l'agglomération. Ce phénomène est particulièrement sensible avec les entreprises étrangères, et nous a été confirmé par M. Butikofer, délégué général de Nord-Pas-de-Calais Développement ³, dont la mission est de rechercher des investisseurs étrangers, mais également français, prêts à s'installer dans le Nord-Pas-de-Calais. Toutes les villes de la région sont candidates pour accueillir ces entreprises, mais M. Butikofer souligne que l'absence d'intercommunalité peut constituer un handicap, voire une cause d'échec de la candidature. C'est sans doute, par exemple, l'une des raisons des échecs répétés de la ville de Calais.

³. association loi 1901 financée par la DATAR, le Conseil Régional et la Chambre de Commerce et d'Industrie

Marseille en manque d'intercommunalité.

" [...] Le complexe portuaire de Fos, aidé par une politique généreuse d'incitations fiscales, a attiré dans sa périphérie l'essentiel des nouvelles implantations industrielles. Les "zones d'entreprises" défiscalisées, à la Ciotat par exemple, font une concurrence déloyale à Marseille, soulignent les Marseillais. *"Créer Fos, c'était audacieux, analyse Henri Mercier, ancien président de la chambre de commerce. Mais créer Fos sans communauté urbaine, c'était préparer la situation d'aujourd'hui. Defferre pensait que le rôle de métropole tertiaire suffirait à Marseille. C'était un mauvais calcul."*

D'autant que la facture pour Marseille de l'absence de communauté urbaine est aussi indirecte. Ainsi, l'Etat ne verse pas à la ville la dotation globale de fonctionnement à laquelle elle estime avoir droit - la chambre régionale des comptes soulignait récemment que Marseille y perd 400 millions par an - c'est notamment du fait de cette absence.

On peut évaluer au même montant le manque à gagner en taxe professionnelle. Bref, c'est bien cette totale coupure d'avec son environnement que la ville paie aujourd'hui. Dans des villes comme Martignes ou Istres, les ressources de la taxe professionnelle par tête sont quinze fois supérieure à celle de Marseille. Et ces nouveaux riches ne veulent évidemment plus entendre parler d'union avec une ville-centre entraînée dans la spirale infernale de la paupérisation [...].

"Si les communes environnantes refusent la communauté urbaine, prophétise Jean Peyrelevade, PDG de l'UAP et membre de la Fondation Marseille Provence, un petit groupe de patrons nationaux résolu à tenter d'arracher de l'ornière leur ville préférée, à court terme elles seront très heureuses, mais à moyen terme elles seront prises dans l'effondrement général de la zone."

Extrait de l'article "Marseille asphyxiée" - Le Monde - 9-10/02/92

2.2. Les obstacles à l'intercommunalité.

Quels sont donc les freins à cette intercommunalité, que chacun estime nécessaire, et qui se réalise pourtant si difficilement.

L'intercommunalité se heurte, bien évidemment, à la volonté du maire de conserver son autonomie dans la gestion de la commune. Une étude intitulée "La place et le rôle des villes moyennes dans l'armature urbaine française et européenne" ⁴ souligne la réticence des maires à se dessaisir de certaines de leurs prérogatives au profit d'une structure intercommunale. Cette perte de pouvoir est d'autant plus difficile à admettre lorsque les maires sont d'horizons politiques opposés, encore que nous ayons découvert que les querelles fratricides entre maires du même bord politique sont parfois les plus violentes (cf l'encadré "L'esprit de beffroi dans le Nord").

Pourtant, il faut bien reconnaître qu'un leadership affirmé du maire de la ville-centre sur la structure intercommunale peut favoriser un développement plus rapide et plus cohérent de la ville, ou en tout cas de l'intercommunalité. Ainsi, on nous a expliqué que l'accession de Pierre Mauroy, maire de Lille, à la présidence de la Communauté Urbaine de Lille (CUDL) a beaucoup contribué au développement de la communauté urbaine, notamment en mettant fin à des querelles entre personnalités.

4- étude menée par FERE Consultants et qui porte plus particulièrement sur un échantillon composé des villes d'Alençon, Aurillac, Bar-le-Duc, Cambrai, Fécamp, Fougères, Roanne, Rodez et Vannes - 31 décembre 1990

L'esprit de beffroi dans le Nord.

Certains disent que c'est la faiblesse du Nord : l'esprit de beffroi.

M. Diligent et son voisin socialiste de Tourcoing, M. Jean-Pierre Balduyck, s'apprécient, mais rivalisent. Le maire de Roubaix voit d'un mauvais œil *"les industriels lillois qui veulent tirer la couverture à eux"*. *"Le pôle économique, c'est Roubaix"*, martèle-t-il.

Dans le Pas-de-Calais, M. Delelis, maire de Lens, et M. Jean-Pierre Kucheyda, maire de Liévin, tous deux socialistes, se détestent cordialement. Cet état d'esprit ne touche pas seulement les politiques. *"Impossible de faire dîner ensemble les présidents des chambres de commerce de Boulogne et de Calais"*, raconte M. Vasseur. *"Je peux vous le dire : j'ai essayé."*

Ce patriotisme communal peut aussi être une force. La manière dont M. Jacques Mellick, secrétaire d'Etat à la Défense, maire de Béthune, est parvenu à faire "décoller" sa ville en témoigne. La médaille a son revers, qui est une intercommunalité réduite - Béthune la gagnante ignore sa voisine Bruay, victime de la disparition de la mine - [...].

Extrait de l'article "Nord-Pas-de-Calais : la transmutation" - Le Monde - 12-13/01/92

Mais au delà des "querelles de clochers", les élus se retrouvent confrontés, lorsqu'ils tentent de réaliser l'intercommunalité, à des structures juridiques fort peu attractives. Ces différentes structures sont : la communauté urbaine, le district, le syndicat de communes, les communautés de communes et de villes⁵. Nous allons les détailler afin de percevoir leurs insuffisances.

2.3. Les diverses formes d'intercommunalité.

La communauté urbaine :

La communauté urbaine devait originellement permettre aux agglomérations urbaines d'atteindre un certain degré d'intégration afin de réaliser les principaux aménagements en concertation. Malgré la plus grande souplesse apportée aux règles de fonctionnement en 1982 ⁶, la communauté urbaine reste un dispositif perçu comme contraignant par les communes : ses compétences de plein droit sont en effet très étendues (planification, zones industrielles, équipements scolaires, eau, assainissement, ordures ménagères, voirie et parc de stationnement, transports urbains,...).

Ceci explique sans doute qu'il n'existe à ce jour que neuf communautés urbaines en France, dont quatre créées obligatoirement par la loi du 31 décembre 1966 : Lille, Bordeaux, Lyon et Strasbourg. Les autres se sont créées volontairement à la demande des communes. Il s'agit de Brest, Cherbourg, Dunkerque, Le Creusot-Montceau-les-Mines, et Le Mans (cf l'encadré "La communauté urbaine").

5- Annexe 3 : Tableau comparatif des structures de coopération intercommunales

6- loi n° 82-1169 du 31 décembre 1982

Pierre Mauroy, président de la Communauté Urbaine de Lille et député-maire de Lille déclarait en 1991 :

" L'intercommunalité (...) trouve dans la communauté urbaine sa forme la plus aboutie. Cette structure permet, en effet, de fédérer les communes autour d'un projet global, tout en respectant et préservant leur identité et leurs prérogatives. Constituée de quatre-vingt-six communes, la Communauté Urbaine de Lille constitue, à plus d'un titre, un champ d'expérimentation par la coopération intercommunale, condition indispensable à la transformation de notre agglomération en euro-métropole et à sa réussite ".

La Communauté Urbaine de Lille (CUDL) est organisée à l'image d'une mairie : au maire correspond le président, aux adjoints les vice-présidents et au conseil municipal le conseil de la communauté. La CUDL dispose d'une fiscalité propre, le Conseil votant un impôt communautaire. A cela s'ajoutent les subventions de l'Etat, de la région, du département et d'autres organismes publics. Le montant global du budget de la CUDL s'élève ainsi à 4,5 milliards de francs.

La communauté urbaine.

Elle a été instituée par la loi du 31 décembre 1966, dont l'objet était de s'attaquer aux inconvénients, qui résultent du morcellement communal dans les grandes agglomérations, en provoquant un mouvement pouvant être suivi. Ainsi, quatre communautés urbaines ont été créées obligatoirement : Bordeaux, Lille, Lyon et Strasbourg. En 1989, on compte neuf communautés urbaines.

La procédure normale de création repose sur l'accord de la majorité qualifiée des communes comprises dans un périmètre délimité par arrêté préfectoral après avis du conseil général. La formule s'adresse à toutes les agglomérations de plus de 50 000 habitants. Le rapport Guichard de 1976 avait préconisé de rendre la formule assouplie et obligatoire pour toutes les agglomérations de plus de 200 000 habitants.

La communauté urbaine possède des compétences "de plein droit" très étendues : planification, zones industrielles, équipements scolaires, eau, assainissement, ordures ménagères, voirie et parcs de stationnement, transports urbains, abattoirs et marchés, cimetières. En outre, les conseils de communauté peuvent décider d'exercer des compétences facultatives, en principe sous l'accord obligatoire des conseils municipaux intéressés : équipements culturels, sportifs, sanitaires et sociaux, espaces verts, éclairage public.

Pour faire face à ses dépenses, la communauté urbaine dispose des mêmes ressources que les communes. De droit, elle peut lever les quatre taxes directes des communes. Elle perçoit de l'Etat la dotation globale de fonctionnement et la dotation globale d'équipement.

Le conseil de communauté comprend de 50 à 140 membres, et sa composition veille à la participation directe de chacun de ses membres.

Le district :

La formule du district a connu un succès relatif. L'intérêt du district tient sans doute à sa relative plasticité puisque, selon la volonté des communes membres, il peut ne disposer que deux compétences (le service du logement et le centre de secours et de lutte contre l'incendie) ou au contraire être le cadre d'une véritable intégration, avec fiscalité propre et compétences nombreuses (cf l'encadré "Le district").

Le district de Rennes regroupe 29 communes et 313 000 habitants (dont 200 000 environ sur la ville-centre). La création du district, si elle apparaissait indispensable pour compenser l'implantation croissante des entreprises sur les communes périphériques, et pour assurer un développement concerté de l'agglomération, a pourtant été difficile. Son président est M. Hervé, maire de Rennes.

Le district de Rennes a eu des compétences limitées jusqu'en 1988, mais a bénéficié d'un certain nombre de transferts depuis lors. Le district est responsable du projet de VAL qui verra le jour en 1997, et s'est également vu transférer l'ensemble des compétences en matière de développement économique. La ville de Rennes ne dispose plus, dans ce domaine, que d'une antenne très légère de deux personnes.

Pourtant, le district n'est pas synonyme d'harmonisation de la taxe professionnelle. Il prélève 10% de la taxe professionnelle des communes, mais ces dernières fixent librement leur taux.

Si les entreprises soulignent que le district permet une plus grande cohérence de leurs interlocuteurs locaux en matière de développement économique, il n'est pas garant d'un dialogue efficace. Ainsi, les plus grandes entreprises de l'agglomération rennaise nous ont fait part de leur regret de ne pas avoir été suffisamment consultées sur le projet du VAL. Celui-ci desservira avant tout le CHR et les universités, et non pas les zones industrielles. Les entreprises considèrent pourtant qu'elles financent très largement l'investissement au travers du versement transport.

Le district.

Conçu au départ comme une structure de coopération entre communes urbaines (ordonnance n°59-30 du 5 janvier 1959 qui évoque alors le "district urbain"), le district a surtout été appliqué en milieu rural. En 1989, on compte 153 districts.

Il s'agit d'une formule intermédiaire entre le syndicat et la communauté urbaine. Le district dispose de deux compétences de droit : le service du logement, et le centre de secours et de lutte contre l'incendie. Selon la volonté des communes membres, il peut être similaire à un SIVOM, ou bien il est le cadre d'une véritable intégration avec une fiscalité propre et de nombreuses compétences.

Son conseil est constitué de délégués des communes, élus par les conseils municipaux proportionnellement à la population (formule "fédérale").

Depuis 1980, on assiste à une renaissance de districts créés dans les années 60. La souplesse de ce cadre institutionnel permet en effet aux communes d'adapter aisément d'anciens districts endormis aux nouveaux enjeux, qui imposent une coopération entre communes.

Le syndicat de communes :

Le syndicat de commune constitue la structure intercommunale la plus simple : il en existe à ce jour en France environ 12 000 à "vocation unique" (SIVU) et 2 000 à "vocation multiple" (SIVOM). Le régime juridique des syndicats de communes a été assoupli en janvier 1988 ⁷ afin de convaincre les communes de s'engager dans la voie de la coopération intercommunale, tout en leur donnant l'assurance que le regroupement ne pourrait aller à l'encontre de leurs intérêts sans que ne leur soit offerte une possibilité d'en sortir (cf l'encadré "Le syndicat de communes").

Dans certains cas, SIVOM et SIVU peuvent apparaître comme des structures qui évitent aux communes de réaliser l'intercommunalité : les communes gèrent au travers de syndicats quelques fonctions intercommunales par nature, mais continuent de se faire la guerre sur tout le reste. M. Manceau, chargé de formation à l'Ecole Nationale d'Application des Cadres Territoriaux, écrivait récemment :

"Cette institution sauvegarde l'égalité formelle entre communes et convient donc mieux au milieu rural, dans lequel les communes ne sont pas de taille très inégales et les activités étroitement imbriquées. Mais elle est choisie fréquemment aussi en milieu urbain, les diverses entités qui composent l'agglomération répugnant à créer une institution plus fédérative."

Exemple : La ville de Douai souffre cruellement de l'absence d'intercommunalité. Alors que l'agglomération compte 200 000 habitants, la ville-centre n'en compte que 44 000, et finance une partie importante des infrastructures utiles à l'ensemble de l'agglomération. L'intercommunalité est compliquée en raison des clivages politiques, puisque le maire de Douai, M. Jacques Vernier est de droite, et les communes périphériques ont des maires socialistes ou communistes. A ce jour, le maire de Douai n'a pu mettre en place que des SIVU, qui présentent au moins l'avantage d'aménager le dialogue entre élus de l'agglomération.

⁷ - loi 88-13 du 5 janvier 1988

Le syndicat de communes.

SIVU : Syndicat Intercommunal à Vocation Unique

Institué en 1980, il a permis aux communes rurales et aux villes petites et moyennes de coordonner leurs efforts pour établir en commun un certain nombre d'équipements : eau, électrification rurale, ramassage des ordures ménagères. En 1989, on compte 12 000 SIVU.

SIVOM : Syndicat Intercommunal à Vocation Multiple

Créée en 1953, la formule du SIVOM correspond à une volonté de coopération plus large et plus solidaire. Le SIVOM peut avoir plusieurs compétences, voire toutes celles dévolues aux communes en matière de gestion et d'équipement. La loi du 5 Janvier 1988 introduit le "syndicalisme à la carte" en permettant aux communes d'adhérer au syndicat pour une partie seulement des compétences qu'il exerce. En 1989, on compte 2 100 SIVOM.

Le syndicat, établissement public intercommunal, est créé par arrêté du préfet après avis conforme du conseil général. Le groupement est ouvert : de nouveaux membres peuvent être accueillis sur décision favorable du comité du syndicat.

Le syndicat est administré par un comité dont les membres sont élus par les conseils municipaux. Chaque commune est en principe représentée par deux délégués. Le budget est alimenté par les redevances ou taxes versées par les usagers des services qu'il gère, par des subventions, et surtout par les contributions obligatoires des communes.

"Il n'y a autour de Douai que des SIVU. Une multitude de syndicats monovalents peut avoir de grands avantages car on ne concentre pas le pouvoir. Chaque syndicat a en effet un président. Une intercommunalité aux mains d'un potentat peut être bonne ou mauvaise."

J. VERNIER, maire de Douai

Les communautés de communes et de villes :

Adoptée début 1992 après des débats parlementaires difficiles, ce qui atteste du caractère sensible de la question, la loi Joxe⁸ instaure une nouvelle forme d'intercommunalité : la communauté de communes, et la communauté de villes. La communauté de communes est destinée au milieu rural, nous ne l'aborderons donc pas en détail. La communauté de villes a pour objet d'associer des communes d'une agglomération de plus de 20 000 habitants, au sein d'un périmètre de solidarité urbaine en vue du développement concerté de cette agglomération.

La communauté de villes se distingue des regroupements existants par ses compétences obligatoires en matière d'aménagement de l'espace et de développement économique. Elle dispose également d'au moins un des quatre domaines de compétences suivants : protection et mise en valeur de l'environnement, politique du logement et actions de réhabilitation, voirie et transports urbains, équipements culturels et sportifs et équipements relevant de l'enseignement préélémentaire et élémentaire.

La taxe professionnelle est votée et perçue par la communauté de villes, qui conserve le montant nécessaire au financement des compétences qui lui sont transférées, compense aux communes membres leur perte de taxe professionnelle et répartit entre communes le solde éventuel qui constitue une dotation de solidarité

⁸- Annexe 4 : loi 92-125 du 6 février 1992

communautaire. La communauté de villes est ainsi substituée aux communes membres pour l'ensemble de la taxe professionnelle sauf en matière des fonds nationaux et départementaux de péréquation et de la péréquation de la taxe professionnelle des grandes surfaces.

La communauté de villes reçoit de l'Etat une Dotation Globale de Fonctionnement (DGF) composée d'une dotation de base (attribution moyenne par habitant multipliée par la population de la communauté) et d'une dotation de péréquation calculée en fonction du potentiel fiscal (montant des bases de taxe professionnelle multiplié par le taux moyen national de taxe professionnelle des communautés de villes). De plus, la communauté de villes reçoit les attributions au Fonds de Compensation de la TVA l'année même de l'exécution des dépenses.

Commentant le texte de loi qu'il a présenté avec M. Marchand, Ministre de l'Intérieur, le Secrétaire d'Etat aux Collectivités Locales, M. Jean-Pierre Sueur déclarait : " ... *notre texte n'enlève rien aux districts, aux SIVOM et aux communautés urbaines. Il propose simplement de nouvelles formules à ceux qui désirent aller plus loin. (...). Notre choix a été celui de l'incitation et en aucun cas celui de la contrainte*". L'avenir montrera si les agglomérations s'orienteront vers ces nouvelles structures.

Ainsi, le législateur a créé de nombreux cadres institutionnels afin de favoriser le regroupement de communes, offrant de cette façon diverses formules, qui devraient répondre aux besoins spécifiques de chaque ville. Néanmoins, l'intercommunalité ne se réalise que lentement, ce qui semblerait démontrer que nos structures intercommunales sont encore trop contraignantes et difficilement généralisables à des situations variées.

3. La dure école du développement économique.

Lorsque les villes dépassent les obstacles culturels et les luttes fratricides entre communes, et qu'elles se lancent dans le dialogue avec les entreprises, élus et permanents sont soudain confrontés à la difficulté à mettre en œuvre une politique de développement économique réellement efficace.

3.1. Créer un environnement favorable aux entreprises.

L'action des maires est loin d'être négligeable en matière économique, notamment lorsqu'il s'agit de créer un environnement propice au développement économique. Parmi les initiatives que cela suppose, on peut citer:

- la connaissance du tissu industriel local et des potentialités de sous-traitance,
- une réflexion sur les infrastructures (routes, aéroport, TGV, ... mais aussi stations d'épurations, ...),
- des infrastructures scolaires et universitaires (pouvant même, comme à Colmar, accueillir des élèves étrangers),
- la rédaction d'un dossier d'agglomération présentant les atouts spécifiques de la ville (indispensable pour répondre aux propositions de localisation demandées par la DATAR).

En particulier, la **formation** est devenue un outil stratégique du développement économique local, qui doit intervenir en amont. La ville a là un rôle à jouer, et c'est souvent le maire qui s'y emploie, s'engageant dans des secteurs qui se situent en marge du champ légal de ses compétences. En effet, les lois de décentralisation n'ont pas attribué plus de pouvoirs au maire dans ce domaine puisque celui-ci a seulement en charge la construction et l'entretien des écoles primaires et maternelles. Or, l'intérêt des entreprises touche à la formation technique (lycées professionnels, ...), la formation supérieure (universités, grandes écoles, laboratoires de recherche, ...) et l'adéquation de la formation proposée dans le bassin d'emplois avec les besoins des entreprises.

Que peut donc faire le maire ?

Dans un climat de rivalités entre villes, entre départements et entre régions, le maire doit se battre pour emporter une décision, souvent du ressort de l'Etat. Il lui faut ainsi user de tout son pouvoir politique, de ces autres mandats s'il en a, et de son talent de négociation pour s'entourer des partenaires déterminants : par exemple, le conseil régional, les universitaires, les organismes de formation, les chambres consulaires, les associations, les syndicats, ...

Exemple : Les délocalisations universitaires réalisées à Cambrai et à Auxerre n'auraient peut-être pas vu le jour sans la pugnacité et la personnalité de leurs maires. M. Legendre comme M. Soisson se sont efficacement engagés dans le combat.

La ville peut également faire valoir son offre en matière de terrain, de bâtiments et de logements afin d'enrichir son potentiel de formation.

Exemple : La ville de Nîmes a ainsi concédé une partie du foncier à la Chambre de Commerce pour accompagner le projet de création d'une école supérieure d'informatique et d'électronique (l'EERIE). Ou encore, la ville de Saint-Nazaire a racheté les bâtiments et les terrains de la société Technip afin d'y fonder, en partenariat avec la région et la CCI, une université.

Outre attirer des pôles de formation, la ville doit avoir une fonction d'écoute des besoins des entreprises, qui lui permettra de bâtir une réflexion stratégique sur les capacités offertes en matière de formation (voire une réflexion globale sur le développement futur de la ville : axer ou non le développement sur certains secteurs ? lesquels ?). Mentionnons à ce propos l'opération menée à Saint-Nazaire par la CCI, qui a mis en place une structure (l'ADEF) à l'écoute des entreprises et qui veille à assurer le lien entre les besoins exprimés par les entreprises et les formations proposées. Une telle initiative peut provenir de la ville.

Enfin, il peut être du ressort de la ville de mieux faire connaître les entreprises locales auprès des jeunes, notamment dans certains secteurs aujourd'hui dévalorisés aux yeux de la population.

Exemple : La CCI de Thiers organise chaque année une "semaine découverte de l'entreprise", pendant laquelle chaque élève de Troisième visite deux établissements techniques de l'agglomération et des entreprises. On ne peut que s'étonner de l'absence de la municipalité dans cette opération, qui essentiellement tend à maintenir les jeunes dans la région.

Le thème de la formation montre bien les limites et faiblesses de la décentralisation. Si les lois de 1982 et 1986 ont attribué à chacune des collectivités territoriales des compétences "précises", il n'en demeure pas moins qu'on ne peut, dans la pratique, envisager la délocalisation ou l'implantation d'un établissement universitaire sans l'obtention d'un accord entre tous les partenaires locaux, quels que soient leurs domaines de compétence, accord qui prévoit notamment des financements croisés. Ce qui complique d'autant plus la gestion future du dit établissement.

3.2. Aider et favoriser les créations d'entreprises.

La ville regarde l'entreprise à travers deux indicateurs privilégiés : la taxe professionnelle et l'emploi. Ceci explique sans doute l'intérêt tout particulier accordé aux créateurs d'entreprises.

Saint-Nazaire a ainsi créé une pépinière d'entreprises où les jeunes créateurs bénéficient, outre des infrastructures partagées, de conseils pour le développement de leurs projets. La pépinière est dirigée par M. Leroy, ancien consultant, dont la bonne connaissance du monde de l'entreprise permet d'apporter une plus-value réelle aux créateurs. Un comité de sélection écarte les projets non viables, ce qui permet de limiter le taux d'échecs. De plus un fonds d'intervention permet de financer l'aide d'un conseil extérieur pour chaque projet : il s'agit en général d'une étude de marché complémentaire, destinée à éviter à l'entreprise naissante un mauvais positionnement.

Pourtant cet engouement parfois quelque peu excessif pour les créations d'entreprises se heurte à deux écueils.

Tout d'abord, même s'il est vrai que les jeunes créateurs apprécient de pouvoir bénéficier d'infrastructures et de services (standard, accueil,...) partagés ainsi que de conseils qui leur sont souvent fort utiles, l'aspect "à la mode" des pépinières d'entreprises a entraîné leur trop grande multiplication. Pour des raisons d'image, beaucoup de maires souhaitent disposer de leur pépinière sur leur commune : d'où une multiplication de pépinières concurrentes dont certaines ne sont pas remplies.

D'autre part, la démarche un peu volontariste de certains élus peut se heurter au caractère chaotique de la création. A plusieurs reprises, il nous a semblé que l' élu se laissait convaincre qu'il suffit d'avoir de bonnes idées pour créer une entreprise ! Par exemple, l' élu fait réaliser une étude par un consultant spécialisé sur le tissu industriel local, et estime qu'il suffit ensuite de trouver des porteurs de projet dynamiques pour valoriser ces soi-disant créneaux porteurs. Malheureusement, la création d'entreprise ne procède pas d'une démarche aussi simple et logique.

Exemple : Une commune du centre de la France a fait réaliser une étude par un consultant démontrant que le secteur tertiaire était localement insuffisamment développé, ou en tout cas moins développé que dans les autres agglomérations françaises. La commune a alors fait construire une pépinière réservée aux créations tertiaires. Mais impossible de la remplir... La mairie a finalement reconnu son erreur et ouvert la pépinière à tous les types de projets. La pépinière se remplit progressivement ...

3.3. Aide au développement des entreprises locales.

L'aide au tissu local de PME reste malheureusement le parent pauvre de l'action économique des villes. La cause en est sans doute que la création nette d'emplois est moins immédiatement visible que lors d'une création d'entreprise ou de l'implantation d'un nouvel établissement. Pourtant le développement des PME déjà établies est tout aussi porteur de créations d'emplois à moyen terme et les taux d'échecs bien moins forts que dans les créations d'entreprises.

De quels outils dispose donc la ville pour favoriser le développement des PME ?

Tout d'abord la ville peut conseiller certaines entreprises, notamment face aux nombreuses administrations (la ville joue alors le rôle de guichet unique) et favoriser les mises en relation avec des consultants spécialisés.

Exemple : Saint-Nazaire tente de promouvoir le conseil au tissu local de PME et a recours, pour ce faire, aux compétences des "Chantiers de l'Atlantique", qui mettent à disposition des PME l'expertise de certains de leurs cadres. M. d'Acremont, directeur général des Chantiers de l'Atlantique, considère en effet que l'intérêt de son entreprise est de pouvoir travailler dans une région économiquement forte et de pouvoir s'appuyer sur un tissu de sous-traitants nombreux et compétitifs.

Cette initiative est originale car la ville de Saint-Nazaire s'est associée à la démarche des Chantiers de l'Atlantique : leur but est en effet identique, il s'agit de promouvoir le tissu industriel local. Or nous avons visité beaucoup de villes qui ignoraient totalement les politiques d'aide aux PME mises en place par les grands groupes.

Toutefois, la ville doit éviter d'intervenir auprès des entreprises au delà de ses compétences. En effet, le maire dynamique est sans cesse guetté par l'interventionnisme. Or l'interventionnisme est très mal perçu des chefs d'entreprises. Ainsi, M.d'Acremont nous a écrit : *"Les élus ne résistent que très difficilement, pour des raisons électorales, à donner des leçons de "management" aux dirigeants d'entreprises confrontés à des difficultés sociales ou économiques. Ces leçons sont strictement insupportables pour ceux à qui elles s'adressent."*

La ville peut également aider les entreprises grâce aux "ateliers-relais" ou par des opérations de lease-back sur l'immobilier. Les chefs d'entreprises nous ont souvent fait part de leur intérêt pour de telles aides car elles leur permettent de concentrer leur ressources sur les investissements commerciaux ou de production. Néanmoins, la lenteur de réaction de la commune peut retirer beaucoup de son intérêt au montage, ainsi que nous avons pu le constater dans une commune du Massif Central. Par ailleurs, lorsque la commune réalise un crédit-bail sur les locaux d'une entreprise, elle finance ces locaux en escomptant recevoir un loyer sur les dix ans à venir : si l'entreprise disparaît, et que les locaux sont trop spécifiques pour être loués à une autre entreprise, la commune se retrouve alors propriétaire de locaux inutilisables et qui lui ont parfois coûté fort cher. Un certain nombre de communes ont été "piégées" de la sorte.

La commune peut également garantir les emprunts contractés par une entreprise. Dans certains cas cela peut être un outil puissant. On nous a ainsi cité le cas d'une entreprise dont les locaux avaient brûlé : l'entreprise s'est retrouvée en situation délicate de trésorerie en attendant que son assureur rembourse le sinistre.

Les banques ne souhaitent pas prêter en l'absence de garanties. La ville a alors donné sa garantie au crédit-relais que le banquier a mis en place : le dépôt de bilan a ainsi été évité, et l'entreprise a retrouvé depuis une situation financière normale. Malheureusement, dans de nombreux cas, les communes ont donné leur caution sur des entreprises en situation très difficile, justement pour éviter un dépôt de bilan et des licenciements, et sans mesurer le risque réel qu'elles prenaient.

3.4. Attirer de nouvelles entreprises.

Les villes sont toutes désireuses d'attirer de nouvelles entreprises, françaises qui se délocalisent ou étrangères qui s'implantent. C'est à cette occasion que l'absence d'intercommunalité au niveau de l'agglomération se fait le plus sentir : chaque commune surenchérit pour attirer l'industriel.

Certaines villes vont jusqu'à créer des structures concurrentes de la DATAR afin d'attirer les investisseurs étrangers. La métropole lilloise a ainsi créé l'APIM, concurrente de Nord-Pas-de-Calais Développement.

Ces structures permettent en général d'obtenir des résultats satisfaisants en matière de délocalisation d'entreprises ou d'administrations : elles font la promotion de la ville, réalisent un dossier de candidature et facilitent l'accueil des salariés ou des fonctionnaires. L'implication du maire de la ville-centre, qui peut faire jouer à cette occasion l'ensemble de ses mandats, est déterminante.

Par contre, la prospection à l'étranger est un travail de longue haleine fort coûteux. Certaines villes ont réalisé de multiples missions de prospection, ont ouvert des bureaux de représentation à l'étranger et attendent toujours leur première implantation d'entreprise étrangère.

Exemple : Montpellier-Languedoc-Roussillon Technopole, association financée à 90% par le District Urbain de Montpellier, consacre une part importante de son budget (10 millions de francs par an) à la prospection internationale, nouvelle compétence du district depuis trois ans. Ainsi, disposant d'un budget annuel de quatre millions de francs, elle passe des contrats avec des consultants afin que ceux-ci créent les conditions de réceptivité des entreprises étrangères aux charmes de Montpellier. L'action ne se fait pas à tous crins : elle est parfaitement ciblée par secteurs et par zones géographiques. Montpellier-Languedoc-Roussillon Technopole agit finalement dans le même sens que Languedoc-Roussillon Prospection (émanation de la Datar) mais uniquement pour le compte du district de Montpellier.

Ainsi, comme nous en avons fait l'analyse, les obstacles à un dialogue réussi entre la ville et l'entreprise se dressent, nombreux et complexes. Il est vrai que nos institutions parviennent difficilement à suivre l'évolution de la société et qu'on tente de remédier, bien frileusement, à ce décalage en créant, par exemple, des structures intercommunales.

Les lois de décentralisation ont sûrement été d'un grand courage. Mais des pays européens sont allés beaucoup plus loin : certains de nos voisins n'ont-ils pas purement et simplement supprimé des communes, permettant ainsi à des villes fortes et disposant de pouvoirs importants de se constituer ? Nos 36 000 communes ne sont-elles pas un frein à l'émergence d' "euro-cités" et à un aménagement du territoire harmonieux ?

IV. HISTOIRE D'UN SUCCES.

Si les rencontres entre la ville et l'entreprise sont occasionnelles et souvent conflictuelles, si les initiatives économiques de la ville ne sont pas toujours très heureuses, faut-il en conclure que le couple ville-entreprise est voué à l'échec ?

Nous serions tentés de le croire si nous n'avions pas eu connaissance d'expériences particulièrement réussies. Nous ne pourrions toutes les mentionner dans ce document; mais l'une d'entre elles mérite une place spéciale dans notre étude : celle de la **Délégation au Développement de la Région Nazairienne (DDRN)**, une structure mise en place par la ville de Saint-Nazaire.

L'initiative nous a en effet paru originale, au regard de ce que nous avons rencontré, et plutôt réussie. La DDRN est parvenue à réunir l'unanimité des acteurs locaux, ce qui est une performance dans un contexte politique compliqué.

Ainsi, les entreprises que nous avons vues nous ont déclaré être satisfaites des actions menées par la DDRN. Elles trouvent dans les cadres de la DDRN des interlocuteurs compréhensifs et performants. Nous avons eu le sentiment qu'un dialogue constructif s'était noué entre la ville de Saint-Nazaire et les entreprises par l'intermédiaire de la DDRN.

La chambre de commerce, même si elle conteste une ou deux missions de la délégation parce qu'elle considère que ces missions sont de son ressort, approuve l'initiative et travaille en commun avec la DDRN.

Pourquoi cette structure réussit-elle là où beaucoup de villes se sentent si peu à l'aise ?

Le secret de la DDRN réside dans le tempérament de ses cadres, qui en constituent l'actif. La délégation est en effet animée par une douzaine de cadres, dynamiques, de formations et d'origines variées. Ils sont, en quelque sorte, des "managers" du développement local.

La réussite de la DDRN tient aussi à ce qu'elle a su s'affranchir des frontières de la commune et travailler sur un territoire intercommunal sans qu'il existe aujourd'hui d'institution intercommunale. Ainsi, M. Théry, délégué de la DDRN, nous a déclaré :

" L'échelle de l'agglomération a été oubliée dans la décentralisation. Mais il ne s'agit pas de se servir de cette excuse pour ne rien faire."

Toutefois, la DDRN n'a pas pour vocation à se substituer à une structure intercommunale. Par exemple, elle ne peut pas, comme la communauté urbaine, prélever de taxes ou d'impôts. C'est bien le problème de la taxe professionnelle, surtout de son homogénéisation, qui conduit aujourd'hui Saint-Nazaire à s'interroger sur une formule intercommunale du type communauté de ville. Ce qui ne remet pas en cause l'existence même de la DDRN, que rien n'empêcherait de fonctionner aux côtés d'une structure intercommunale.

1. Origine et missions.

La DDRN a été créée en 1990 par la mairie de Saint-Nazaire. Deux idées ont conduit à la création de la délégation : l'accompagnement public de projets privés et la prospection d'entreprises extérieures.

La délégation a pour mission de susciter et d'accompagner des **projets** de développement dans les domaines économique, social et urbain. Elle n'est pas gestionnaire des opérations et n'a donc pas la responsabilité directe des ouvrages.

Elle se présente comme **une structure d'appui** aux collectivités locales de l'agglomération et comme l'interlocuteur unique des entreprises. Elle n'a pas pour vocation à faire des études mais plutôt à les sous-traiter à des bureaux, dont c'est le métier.

Ses axes d'action touchent différents domaines : économique, urbain et social.

- économique : face à la multiplicité des décideurs locaux, il faut éviter à l'entreprise un véritable "parcours du combattant" dans la résolution de ses différents problèmes. La délégation s'y emploie en gérant le parcours relationnel des entreprises : accueil de l'entreprise, soutien de l'entreprise, prospection. La délégation ne s'immisce pas dans les affaires de l'entreprise. En particulier, elle ne pratique aucune forme d'aides directes.
- urbain : la délégation fait intervenir pour son compte des bureaux d'études.
ex : gestion de l'aménagement d'espaces publics.
- social : la délégation assure l'accompagnement de projets dans les quartiers DSQ (Développement Social des Quartiers).

" Les villes ont une fonction générale. Le développement d'une ville ne se limite pas au développement économique. Le développement global permet de projeter la ville dans l'avenir, de montrer aux entreprises qu'elles viennent insérer leur projet dans un projet d'ensemble. Nous avons beaucoup travaillé sur le projet global d'une ville, qui ne hiérarchiserait pas les divers secteurs. C'est ce qui a conduit à la création de la délégation autour d'une logique globale de développement..[....] On ne peut faire du développement économique dans les quartiers défavorisés, on fait du développement économique autour des quartiers."

L.Théry, délégué de la DDRN, secrétaire général de la ville de Saint-Nazaire

2. Le fonctionnement.

C'est une association loi 1901, dont les sociétaires sont la ville de Saint-Nazaire et l'APECABL, ensemble de neuf communes, dont Saint-Nazaire, regroupées dans une association.

Le président de la DDRN est le maire de Saint-Nazaire, le délégué est le secrétaire général de la ville.

• Le budget :

Il est uniquement constitué de fonds publics. Le montant annuel s'élève à 7 millions de francs répartis de la façon suivante :

Etat :	1,5 MF (volet du Contrat de Ville)
	0,6 MF (autres financements)
Saint-Nazaire :	4,5 MF
autres communes :	0,6 MF

L'action entreprise pour chaque commune ne dépend nullement du montant investi par la commune. L'Etat est présent de droit, mais il n'est pas membre de l'association.

• Le personnel :

Une vingtaine de personnes travaillent aujourd'hui pour la délégation. Parmi les salariés, on dénombre douze cadres de formations variées : architectes, géographes, urbanistes, ingénieurs, travailleurs sociaux. Ils viennent également d'horizons différents : des entreprises, comme par exemple un ancien dirigeant de PME, des professions libérales, comme un ancien consultant, ou encore d'anciens fonctionnaires territoriaux.

Les employés ont tous moins de 40 ans. Le recrutement n'a pas été très aisé, car le projet est novateur et il n'existe pas de marché constitué. Tous sont venus avec l'idée que ce n'était pas un déroulement classique de leur carrière, qu'il y avait là un défi à relever. La délégation n'a pas nécessairement vocation à durer, même si le développement est un processus à long terme. Chacun a donc en tête la notion de précarité, ce qui rend d'autant plus exaltant le pari à gagner.

• Les pôles de compétence :

Ce sont les compétences nécessaires pour le développement global de la ville :

- Economique
- Architecture
- Social
- Habitat
- Culture
- Transport

Le problème du cloisonnement des services n'a pas été entièrement réglé même si les différents pôles travaillent ensemble sur des projets communs.

Un exemple d'action de la DDRN

" La société Diamoil projette de créer 450 emplois à Saint-Nazaire.

Cela semble presque trop beau pour être vrai : une société d'origine maghrébine veut créer près de 450 emplois à Saint-Nazaire, à travers des activités de constructions maritimes et de transport. Le projet est initié par la société Diamoil, un holding financier avec des capitaux privés et publics du Grand Maghreb (Lybie, Tunisie, Algérie, Maroc, Mauritanie), basé à Coire, en Suisse, et dirigé par un Libyen, Younès Abdallah Bidal. [.....] Dans l'état actuel des choses, il est bien difficile de savoir si les objectifs de Diamoil vont se concrétiser. Le groupe est une nébuleuse difficile à cerner. Le capital de Diamoil France, qui s'élève à 69 millions de francs, est constitué par 100 camions neufs achetés en Tchécoslovaquie. L'ensemble du dossier est suivi par la délégation au développement économique de Saint-Nazaire, émanation de la mairie, qui doit chapeauter l'attribution éventuelle d'aides des collectivités locales. Mais rien n'est encore chiffré ..."

Les Echos, 31 Mars 1992

Même si tout semble lui réussir, la DDRN présente un inconvénient majeur : **son cadre juridique**. En effet, l'association de loi 1901 ne correspond pas aux missions que s'est fixé la DDRN, ni à ses initiatives. Comme le souligne M. Théry, délégué de la DDRN :

" L'association, c'est la faiblesse de la DDRN. La structure est légale mais le cadre n'est pas adapté à ce que l'on fait."

C'est pourquoi nous avons imaginé **un nouveau modèle de structure** en nous inspirant largement de l'exemple de la DDRN et en utilisant un cadre juridique mieux adapté au développement local. Nous avons voulu, par cette structure, trouver une solution aux causes d'échecs, que nous avons répertoriées dans notre analyse, mais nous avons aussi cherché à rassembler dans un même modèle tous les facteurs de succès, que nous avons pu déceler dans des expériences réussies.

Ce modèle n'est pas une pure utopie. En effet, des embryons existent dans plusieurs villes : Saint-Nazaire avec la DDRN, Orléans avec l'ADECO, Lille avec le Plan Lillois d'Insertion et Euralille, La Roche-sur-Yon avec Roche Développement ou encore la Vallée de la Maurienne avec Maurienne Expansion.

Nous avons dénommé cette structure la **SIDEL, Société Intercommunale de Développement Local**.

V. LA SOCIETE INTERCOMMUNALE DE DEVELOPPEMENT LOCAL : LA SIDEL.

A partir de l'analyse des situations que nous avons pu rencontrer, nous avons construit notre modèle, la SIDEL, autour de trois principes fondateurs, qui se dégagent de nos observations.

1. Tout d'abord, la gestion des missions traditionnelles de la ville, telles que l'entretien de la voirie ou le ramassage des ordures, est de nature très différente du "management" des projets de développement de l'agglomération, au niveau des méthodes de travail, des temps de réaction ou de décision, du profil requis, etc ... Il est donc important de séparer le développement de l'agglomération des services municipaux classiques.

D'où l'idée de confier le développement de l'agglomération à **une structure distincte des services municipaux.**

2. Le développement économique, mais aussi le développement social et urbain, ne peut se concevoir qu'à l'échelle de l'agglomération. Le champ d'action de la SIDEL est donc **intercommunal.**

3. Enfin, le développement local suppose un esprit entrepreneurial. D'où l'idée d'une entreprise, à l'écoute des entreprises et au service de la ville : la SIDEL est **une société anonyme.**

Ces trois principes de base nous permettent de préciser les caractéristiques et les points forts de notre modèle.

1. Les caractéristiques de la SIDEL.

1.1. La SIDEL est une société anonyme.

Les structures de développement local qui prennent en compte la nécessité de séparer le développement de l'agglomération des missions de gestion traditionnelles de l'administration municipale sont en général des associations de loi 1901, ce qui n'est pas sans inconvénients. La S.A. permet de remédier à ces inconvénients, et nous pensons même qu'il s'agit de la structure alternative la meilleure possible pour les raisons suivantes :

1. L'association loi 1901, du fait de la faiblesse des contrôles qui pèsent sur elle, est le refuge idéal pour les manipulations suspectes. Certaines collectivités locales l'utilisent pour s'affranchir de règles qu'elles jugent trop contraignantes. La société anonyme, dont la vocation est de manipuler des capitaux importants, est plus contrôlée, donne lieu à une plus grande transparence, au moins en théorie, et en tout cas publie des comptes beaucoup plus détaillés.

De plus, les chefs d'entreprises nous ont souvent affirmé qu'ils considéraient l'association loi 1901 comme une "structure juridique d'amateur", alors que la société anonyme est la structure juridique par excellence du monde des affaires.

2. De très nombreuses initiatives privées, souvent d'envergure limitée, utilisent les associations loi 1901, ce qui a pour conséquence leur très grand nombre. L'initiative de la ville risque alors d'être banalisée et de n'apparaître que comme un dispositif supplémentaire dans un paysage associatif déjà très complexe. Si la ville veut initier une action économique d'envergure, elle a au contraire tout intérêt à se différencier des autres acteurs publics. Et ce d'autant plus que certaines entreprises sont découragées lorsqu'elles se retrouvent face à un véritable "maquis d'associations", aux intentions certes louables, mais aux objectifs et aux compétences trop flous.

Exemple : Renault n'a, pour l'instant, entrepris aucune action de développement économique aux environs des Mureaux car la multiplicité des associations aux objectifs et aux partenaires souvent obscurs rend très compliquée toute coordination et concertation.

3. Certains argueront que l'association loi 1901 a une vocation désintéressée, mieux adaptée au développement économique local. Nous soutiendrons le contraire. En effet, ainsi que le détaille M. François Goré ¹, association loi 1901 et société anonyme ont également pour vocation la recherche d'un bénéfice, bénéfice qui consiste en "*un gain pécuniaire ou matériel ajoutant à la fortune des associés, et non pas en un simple enrichissement en argent*". Ce qui différencie les deux entités est le sort réservé au bénéfice : la société recherche des bénéfices en vue de les partager entre les associés ², tandis que l'association emploie les bénéfices à la réalisation de son but ³.

1- Droit des Affaires, Editions Montchrestien, Collection Université Nouvelle, 1977

2- article 1832 du Code civil

3- article 1er, loi du 1er juillet 1901

Si donc on admet, avec M. François Goré, que *"c'est le partage des bénéfices plus que leur recherche"* qui est le critère spécifique à la S.A., alors il est clair que la SIDEL doit être une S.A.

En effet, le développement économique n'a de sens que dans la mesure où les communes de l'agglomération bénéficieront des retombées en matière d'emploi, de taxe professionnelle, etc ... Dépenser de l'argent pour aider les entreprises sans attendre en retour, à plus ou moins long terme, des bénéfices pour l'agglomération, n'est certainement pas un but en soi de la gestion communale.

Nous pensons donc que l'action économique menée par les communes doit être profitable : il ne s'agit pas de faire *"la charité aux entreprises"*, ou du *"bruit médiatique à fonds perdus"*. D'ailleurs, de nombreux cabinets de consultants se voient sous-traiter des missions de développement économique, et réalisent, bien entendu, du bénéfice sur de tels contrats.

Nous avons d'ailleurs été confortés dans l'idée que la société anonyme est le meilleur cadre juridique du développement de l'agglomération par divers exemples que nous avons rencontrés.

Exemple 1 : En vallée de la Maurienne, plusieurs communes se sont regroupées et ont créé Maurienne Expansion S.A. pour promouvoir le développement économique.

Exemple 2 : A Lille, la communauté urbaine a créé Euralille S.A. et lui a confié par concession la mise en œuvre de la zone d'aménagement concerté qui regroupe la future gare TGV et le centre d'affaires international situé à proximité (bureaux, commerces, logements, ...).

Mais l'exemple le plus révélateur est sans doute celui de La Roche-sur-Yon. Le maire, M. Auxiette, a transformé l'association loi 1901 en charge du développement économique en une société anonyme d'économie mixte, Roche Développement. M. Auxiette estime en effet que l'association loi 1901 était *"moins crédible en termes juridiques et en termes d'image"* ⁴.

L'exemple de Roche Développement.

Précédée par une association de développement local, Roche Développement a été créée en 1986 sous la forme d'une société d'économie mixte. La ville est majoritaire dans la S.A., qui comprend en outre les trois chambres consulaires, cinq organismes bancaires, différents acteurs économiques du secteur agro-alimentaire et une S.E.M. du département.

L'activité de la S.A. s'ordonne autour de trois axes :

- la gestion d'équipements (un parc des expositions et une foire-exposition annuelle),
- l'organisation du développement économique, incluant l'observation du milieu économique, les études, la promotion de la ville, la commercialisation de zones d'activités, le montage d'ateliers-relais, l'animation de pépinières d'entreprises, l'organisation de relations internationales entre industriels,
- les études et l'aménagement de l'espace.

L'objectif est que le chef d'entreprise qui veut s'installer ait en face de lui un interlocuteur, qui soit en mesure de tout régler cinq mois après le premier contact.

4- "Villes et Développement Economique" - Actes du colloque de Cambrai - 6-7/02/91 - Association des Maires de France

1.2. La SIDEL doit disposer de compétences dans des domaines divers.

La SIDEL ne doit pas se cantonner uniquement à l'action économique, mais disposer d'un champ de compétences plus large, intégrant notamment des préoccupations en matière sociale, d'urbanisme ou encore de formation. Quelles en sont les raisons essentielles ?

Tout d'abord l'entreprise pose à la ville un problème global.

La SIDEL doit être en mesure de répondre à l'ensemble des préoccupations de l'entreprise, et de faire ensuite l'interface avec les services municipaux compétents ou les administrations concernées.

Exemple : Si une entreprise souhaite réaliser l'extension de son usine, la SIDEL peut accélérer l'obtention du permis de construire en faisant l'interface avec les services techniques de la mairie.

Ce champ de préoccupations englobe notamment les questions de formation, domaine où la ville peut avoir un impact décisif, ainsi que nous l'avons déjà souligné ⁵.

Il n'est pas question, pour autant, de transférer à la SIDEL les compétences communales en matière d'urbanisme par exemple, mais plutôt que la SIDEL, interface entre l'agglomération et le monde économique, puisse faire valoir auprès des services techniques des mairies la problématique des entreprises et intégrer leurs préoccupations.

Mais il existe une deuxième raison tout aussi importante à ne pas limiter le champ d'action de la SIDEL à l'économique : la SIDEL est l'outil de développement de l'agglomération, et doit pouvoir **faire valoir auprès des entreprises l'ensemble des préoccupations de la ville**, notamment en négociant le soutien des entreprises sur des initiatives à caractère social.

Exemple : A Lille, Euralille S.A. a permis à Carrefour d'implanter un supermarché au sein du centre d'affaires. Mais Euralille S.A. a négocié à cette occasion l'embauche par Carrefour de 100 jeunes chômeurs issus des quartiers en difficulté.

Ce type de négociations peut même permettre de pérenniser l'engagement des entreprises dans le social. Aujourd'hui, un nombre croissant d'entreprises s'impliquent dans des actions à caractère social, on parle même d' "entreprises citoyennes". Le gouvernement s'est fait l'écho de ces initiatives, que le rapport rédigé sous la conduite de M. Praderie, directeur général de l'AFPA, a largement contribué à généraliser.

⁵- III. 3.1. La dure école du développement économique : créer un environnement favorable aux entreprises

Pourtant, au-delà des retombées médiatiques dont bénéficient certaines entreprises, ou des motivations personnelles de certains dirigeants, l'implication durable des entreprises nécessite qu'elles y trouvent un intérêt en rapport avec leur activité économique. La possibilité pour la SIDEL d'introduire le social dans le cadre plus général du dialogue ville-entreprise peut être un atout important pour impliquer durablement les entreprises dans ce domaine.

Intégrant des préoccupations et des sensibilités diverses, la SIDEL pourra alors favoriser le développement de la ville, sans le tronçonner, et en évitant ainsi le cloisonnement, travers généralement dénoncé des grosses administrations municipales.

1.3. L'actionnariat de la SIDEL.

L'actionnariat de la SIDEL serait composé des différentes communes de l'agglomération. La ville-centre aurait certainement un poids prépondérant comme c'est déjà le cas dans les structures intercommunales qui fonctionnent.

Il semble intéressant de permettre à certains acteurs du développement économique local d'être actionnaires de la SIDEL, et notamment les Chambres de Commerce et d'Industrie. En effet, les CCI sont souvent des acteurs dynamiques du développement économique, et il est certain que les compétences de la SIDEL peuvent rejoindre certaines missions de la CCI.

Exemple : La Délégation au Développement de la Région Nazairienne a obtenu le soutien de la CCI de Saint-Nazaire, et serait aujourd'hui prête à l'associer financièrement à sa démarche.

Par ailleurs l'actionnariat de la SIDEL peut tenir compte de certaines spécificités locales. Par exemple, si une SIDEL devait être montée à Clermont-Ferrand, il nous semblerait judicieux que Michelin en soit actionnaire. En effet, l'influence locale de cette entreprise est telle qu'il serait naïf d'imaginer qu'une action d'envergure puisse être engagée avec succès sans l'adhésion de l'entreprise.

La composition de l'actionnariat doit donc permettre de répondre aux particularismes locaux, et surtout ne pas être édictée par un quelconque modèle national.

Enfin, la ville peut souhaiter accueillir de façon symbolique dans le tour de table de la SIDEL certains acteurs concurrents du développement local. En effet, de nombreuses structures revendiquent l'action de développement économique : Société de Développement Régional, Conseil Régional, Comité d'Expansion Economique, etc ... En leur offrant une participation, même symbolique, au capital de la SIDEL, la ville peut espérer obtenir leur soutien, ou tout au moins leur neutralité face à ses initiatives.

Euralille S.A.

Euralille est une société d'économie mixte (au capital de 35 MF), créée en juin 1990, dont les actionnaires sont les collectivités (Ville de Lille, Communauté Urbaine de Lille, Région, Ville de La Madeleine, ...) et d'autres partenaires (CCI, SNCF, Caisse des Dépôts et Consignations, Crédit Lyonnais, Indosuez, Scalbert-Dupont, BNP, Bank of Tokyo, Instituto San Paolo di Torino, National Westminster Bank, ...).

La Communauté Urbaine de Lille, qui a la compétence de l'urbanisme sur l'ensemble de la métropole, a créé une zone d'aménagement concerté, à proximité de la nouvelle gare TGV et du centre-ville, dont la mise en œuvre a été confiée à Euralille par une concession. La SEM Euralille s'est, en fait, substituée à une SA du même nom qui a réalisé les études pendant deux ans.

Le projet mené par Euralille doit permettre de réaliser un centre international d'affaires opérationnel en juin 1993, date de mise en œuvre du lien fixe transmanche et des liaisons par TGV. Ce centre comprendra des bureaux, des galeries commerciales, des logements, des hôtels, des espaces de loisirs, des services collectifs (bureau de poste, poste de police, centre de santé, ...), les services gares (TGV, VAL, ...),...

1.4. Une structure qui attire des compétences.

L'actif principal de la SIDEL est en fait constitué de la qualité de son équipe dirigeante. Selon l'importance de la ville, cette équipe peut être constituée de quelques cadres ou de quelques dizaines de cadres.

La qualité de ces cadres est un point essentiel de la réussite du développement local; or, ainsi que nous avons déjà eu l'occasion de le souligner, les collectivités locales recrutent difficilement des cadres supérieurs, et leur permanents souffrent d'un manque de connaissance du monde des entreprises.

Pourquoi donc la SIDEL saura-t-elle attirer les entrepreneurs du développement local dont la ville a si cruellement besoin ?

Tout d'abord la SIDEL est une société anonyme, ce qui lui permettra d'offrir à des cadres issus du monde de l'entreprise des contrats à durée indéterminée tout aussi compétitifs que ceux du privé. Ils bénéficieront de la protection à laquelle a droit tout salarié, et si un changement politique modifie sensiblement la composition du conseil d'administration de la SIDEL, les cadres de celle-ci seront dans une position semblable à ceux d'une société dont les actionnaires changent.

Mais l'essentiel n'est pas là : la SIDEL pourrait offrir à ces cadres un "droit de préemption moral" sur des entreprises à reprendre ou des projets à développer. La SIDEL pourra ainsi constituer un "vivier local d'entrepreneurs".

Ainsi deux cadres de la DDRN se sont déjà installés à leur compte. A Thiers, un ancien cadre de l'ADIMAC ⁶ a repris une PME qui avait déposé son bilan et l'a redressée avec succès.

La possibilité pour des cadres de la SIDEL de devenir entrepreneurs n'a pas uniquement pour avantage de permettre à la SIDEL de recruter des cadres de qualité. Elle permet également d'irriguer le tissu industriel local d'entrepreneurs, catégorie qui semble faire défaut dans certaines régions.

⁶- Association loi 1901 mise en place par la DATAR pour l'industrialisation du Massif Central

1.5. Les ressources de la SIDEL.

L'un des atouts majeurs de la structure juridique de la SIDEL est d'éviter que celle-ci ne fonctionne sur la base de subventions, et d'obliger la SIDEL à passer des contrats de prestations avec les communes. De quel type de contrats s'agirait-il ?

Considérons l'exemple de la pépinière d'entreprises. Les communes de l'agglomération pourraient confier à la SIDEL la gestion de la (ou des) pépinière(s). La SIDEL serait donc responsable de la promotion de la pépinière, de la sélection des dossiers soumis, et aiderait les créateurs dans leur démarche (plans de financement, mise en relation avec d'autres entreprises, aide dans les démarches d'obtention de subventions,...). Le contrat de gestion pourrait même prévoir une partie fixe, correspondant à un budget d'heures consacrées au conseil et au suivi des jeunes créateurs, mais également une partie indexée sur des critères de succès définis par les "communes clientes" (par exemple le nombre d'emplois créés avec une régulation au bout de trois ans afin de tenir compte de la mortalité élevée de tels projets). La SIDEL serait ainsi incitée à conférer une plus grande envergure à certains projets, par exemple à travers des mises en relation judicieuses avec des PME locales, et ne se cantonnerait pas au rôle d'auditeur de la viabilité des projets comme c'est parfois le cas dans certains comités de pilotage de pépinières.

Nous citerons à titre indicatif quelques uns des contrats que les communes de l'agglomération peuvent passer avec la SIDEL :

- observation du tissu économique et audit du tissu local de sous-traitants potentiels,
- gestion du budget promotion/communication de la ville,
- démarchage d'entreprises de la région parisienne prêtes à se délocaliser,
- prospection dans certains pays étrangers,
- mise en œuvre et commercialisation de zones d'activités,
- gestion du parc d'exposition, de la pépinière, ...,
- études prospectives sur l'aménagement de l'espace,
- mission d'insertion par l'économie.

Toutefois, la SIDEL n'a pas vocation à se substituer aux intervenants spécialisés dans certains domaines et sera sans doute amenée à sous-traiter certains aspects des missions qui lui seront confiées.

Il s'agira de contrats identiques à ceux très largement utilisés par les collectivités locales lorsqu'elles font appel à des cabinets de consultants. Mais étant donné la vocation "entrepreneuriale" de la SIDEL, il nous semble souhaitable que la partie indexée de ces ressources soit sensible. La motivation des cadres de la SIDEL ne peut s'en trouver que renforcée. De plus, les critères sur lesquels le "bonus" est indexé permettront aux communes d'orienter plus spécifiquement l'action de la SIDEL en fonction de leurs priorités. Par exemple, si la ville confie à la SIDEL la commercialisation d'une zone d'activité, le contrat peut prévoir un intéressement de la SIDEL au résultat, qui soit proportionnel à la taxe professionnelle, ou bien au nombre d'emplois créés.

Ces contrats peuvent être passés entre la SIDEL et la structure intercommunale (s'il en existe une), ou directement avec l'ensemble des communes. Mais dans certains cas, la SIDEL peut être amenée à passer un contrat avec une seule des communes de l'agglomération : par exemple, une commune périphérique peut souhaiter confier à la SIDEL la gestion d'une pépinière qu'elle aurait créée quelques années auparavant.

Ce mode de financement de la SIDEL est le garant d'une plus grande transparence. En effet, si chaque mission, clairement définie, donne lieu à un montant d'honoraires, on peut, au moins approximativement, comparer le coût de la SIDEL avec celui d'un intervenant extérieur. C'est particulièrement vrai pour certaines missions telles que la promotion de l'image de la ville. Par exemple, il existe des agences de communication spécialisées pour les collectivités locales, qui peuvent servir d'élément de comparaison, alors que dans les associations de loi 1901, il est beaucoup plus difficile de connaître le coût de certaines initiatives, et donc de le comparer aux retombées potentielles. L'association de loi 1901 dispose d'un budget annuel, sous forme de subventions, et il nous a semblé dans certains cas, qu'une fois adopté, ce budget est dépensé au gré des idées des élus, sans se préoccuper de l'intérêt des actions entreprises par rapport à leur coût.

Néanmoins, il faut se garder de croire que la publication de comptes constitue un indicateur extrêmement précis sur l'efficacité de la SIDEL. En effet, sa rentabilité sera sensiblement conditionnée par la négociation plus ou moins rigoureuse des contrats avec ses actionnaires. D'une manière générale, dès que les actionnaires d'une structure en sont les clients, on peut suspecter les comptes du même arbitraire que toute comptabilité analytique. Force est pourtant de constater que cette difficulté ne rebute pas certains grands groupes, qui isolent dans des filiales la gestion centralisée de leur trésorerie et de leurs achats, et parviennent à évaluer l'efficacité et les performances de ces structures.

1.6. Vers un renforcement de l'intercommunalité.

Les maires des communes témoignent, en général, de leurs réticences à perdre leurs prérogatives au profit de structures intercommunales. Par contre, ils sont conscients qu'un certain nombre de projets ambitieux (VAL, europôle, ...) ne sont réalisables qu'au niveau de l'agglomération, ce qui suppose une coopération entre les communes.

Plutôt que d'essayer de transférer la gestion de certaines prérogatives des communes à une structure intercommunale, ce qui entraîne souvent des négociations difficiles, il est plus efficace d'imaginer une structure intercommunale qui aura, au départ, uniquement en charge certains projets d'envergure (par exemple un VAL). Le développement économique se prête tout particulièrement à une telle structure, encore faut-il qu'il s'agisse de développement économique, au sens de la promotion de l'agglomération, de la prospection pour la recherche d'entreprises prêtes à s'implanter, de la mise en place de nouvelles structures d'aide au développement économique, et non pas au sens de la gestion des ZI, ZAC, ou pépinières déjà existantes.

L'une des conséquences, et non la moindre, de la SIDEL, est de réaliser une intercommunalité autour de projets qui représentent un enjeu d'importance pour l'avenir, sachant qu'au fur et à mesure que ces projets se concrétisent, de nombreuses décisions de gestion seront de fait intercommunales. La SIDEL permet donc de construire l'intercommunalité de façon progressive, en mettant l'accent sur les objectifs et non pas sur un partage du pouvoir en matière de gestion de l'agglomération. Certains maires de ville-centre trouveront donc avant tout dans une structure telle la SIDEL, un moyen de mettre en œuvre une amorce d'intercommunalité, une "intercommunalité de fait", autour de projets d'envergure, plutôt qu'une intercommunalité de structure.

1.7. Les limites de la SIDEL.

La SIDEL a pour vocation de favoriser le développement de la ville. Dans cette optique, elle établit un dialogue avec les entreprises et réalise l'interface entre le monde économique et la ville. Quelles sont donc les missions que la SIDEL peut se voir confier ?

La SIDEL va prendre en charge les missions en faveur du développement de l'agglomération, qui nécessitent un mode de gestion entrepreneurial ou une connaissance approfondie des entreprises. Par exemple, les communes peuvent confier à la SIDEL la gestion de la pépinière, ou encore la gestion du budget promotion/communication de la ville. Dans ces actions la SIDEL n'a pas vocation à tout réaliser elle-même, il est probable que des publicitaires seront plus compétents pour concevoir une campagne publicitaire sur la ville. La SIDEL sous-traitera donc à des intervenants spécialisés des missions ponctuelles. Ce mode de travail sera compatible avec la nécessité de conserver à l'équipe de la SIDEL une dimension réduite.

En matière économique, la SIDEL devra bien évidemment essayer d'éviter les écueils traditionnels, que nous avons déjà dénoncés ⁷. L'action de la SIDEL doit notamment se garder de tout interventionnisme.

D'une manière plus générale, la SIDEL est un creuset de matière grise et c'est là son principal actif. La SIDEL ne sera donc pas propriétaire de terrain, ou encore des bâtiments de la pépinière. Par contre, elle pourra se voir confier par concession la commercialisation d'une zone d'aménagement concerté, dont la ville est propriétaire.

De même, en matière administrative, la SIDEL est l'interface avec le monde économique, mais n'a pas vocation à se substituer aux services techniques de la mairie ou aux administrations compétentes.

Exemple : Une entreprise de mécanique du centre de la France a obtenu du maire la construction d'un atelier-relais. Le démarrage des travaux était prévu après un délai de quelques semaines : après six mois, rien n'a commencé. Les services techniques de la mairie et de la région se renvoient la responsabilité. Dans de tels cas, la SIDEL peut faire l'interface entre l'entreprise et les fonctionnaires et débloquer des situations administratives parfois ubuesques. Mais en aucun cas la SIDEL ne délivre directement le permis de construire ou la subvention.

⁷- III. 3.1. Les causes des échecs : la dure école du développement économique

2. Comment mettre en place la SIDEL ?

Nous avons décéléré deux problèmes à résoudre pour la mise en place pratique de la SIDEL dans nos villes :

- un problème juridique :
des communes peuvent-elles être actionnaires de sociétés anonymes ?
- un problème de positionnement vis-à-vis de structures existantes :
la SIDEL ne va-t-elle pas être une structure supplémentaire de développement local s'ajoutant à l'existant, déjà complexe ?

A la première question, la réponse est positive.

En effet, il est inscrit dans le Code des Communes : *"Les communes et leurs regroupements peuvent, par délibération de leurs organes délibérants, acquérir ou recevoir des actions des sociétés d'économie mixte locales répondant aux conditions fixées par l'article premier de la loi n° 83-597 du 7 juillet 1983 relative aux sociétés d'économie mixte locales."*⁸

Or, la SIDEL entre dans le cadre de la loi, très souple, relative aux sociétés d'économie mixte locales⁹ pour les deux raisons suivantes :

- la SIDEL est une société anonyme qui associe à son capital des collectivités territoriales (les communes) et des acteurs du développement local distincts des collectivités territoriales : les chambres de commerce et d'industrie par exemple. La participation de ces derniers devrait, selon les situations locales, être de l'ordre de 30%, et donc supérieure au seuil minimal de 20% prévu par l'article 2 de la loi.

- l'objet de la SIDEL rentre dans le cadre, particulièrement large, prévu par l'article 1 de la loi.

Il n'y a donc pas d'obstacle juridique à la mise en place de la SIDEL, puisque ses caractéristiques permettent d'utiliser pour sa constitution le cadre de la société anonyme d'économie mixte locale.

Quant au second problème soulevé, il nous faut préciser que la SIDEL a pour vocation à se substituer à des structures, qui existent déjà, et non pas à leur faire concurrence.

De plus, étant donné que plusieurs villes ont créé à leur initiative des embryons de notre modèle, on peut facilement imaginer d'utiliser "l'enveloppe" de ces embryons pour mettre en place la SIDEL : s'il le faut, changer le statut juridique, compléter les missions pour élargir le champ d'action de ces embryons et enfin, augmenter les effectifs en cadres si nécessaire. Ainsi, en partant d'une structure existante, il sera plus facile de légitimer la SIDEL auprès non seulement des entreprises mais aussi des agents locaux de développement déjà en place.

⁸- art. L-381-1, Titre VIII, Livre III

⁹- Annexe 5: Loi relative aux sociétés d'économie mixte locales - n° 83-597; 7 juillet 1983

CONCLUSION

Nous pensons avoir montré tout au long de cette étude que la ville est l'interlocuteur pertinent du dialogue local avec les entreprises. Mais malgré les multiples initiatives en ce sens, la ville souffre de handicaps : obstacles culturels au niveau des élus et des permanents, luttes fratricides entre communes d'une même agglomération, et difficulté de définir une politique de développement économique réellement efficace.

Plusieurs expériences particulièrement réussies nous ont inspiré un modèle pour le développement local. Cette structure nouvelle, que nous avons appelée la Société Intercommunale de Développement Local (SIDEL), éviterait les écueils traditionnels qui guettent la ville et rassemblerait les facteurs de succès décelés dans les différentes expériences réussies.

Les embryons existants de cette structure et l'absence d'obstacle juridique nous permettent de croire qu'il ne s'agit pas d'une utopie et que la mise en place de la SIDEL pourrait être aisée.

Pourquoi donc personne n'y a-t-il pensé plus tôt ?

Certains de nos interlocuteurs y voient des obstacles culturels et ils nous ont souligné que les institutions publiques, dont la ville, sont longtemps restées à l'écart du monde des affaires. L'association de "la chose publique" et de la recherche du profit ne vient pas naturellement à l'esprit et peut parfois paraître suspecte. Pourtant, l'évolution actuelle tend à rapprocher de plus en plus ces deux univers, d'autant que l'on assiste aujourd'hui à une certaine réhabilitation de l'idée de profit.

Faut-il en conclure que le temps des "entrepreneurs-développeurs" des villes et de la SIDEL est venu ?

Nous l'espérons pour notre part car nous croyons que c'est la réponse adaptée aux défis que les villes ont aujourd'hui à relever, tout en restant conscients qu'aucune structure n'est garante de l'efficacité et de la moralité de ceux qui la composent.

LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

PARIS :

Mme Martin-Dupray	chargée de mission à la Délégation Interministérielle à la Ville, puis conseiller technique du Ministre du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle
M. Boudad	Création d'Entreprises et Développement de l'Emploi, Renault
M. Briant	Thomson Geris
M. Buffet	conseiller industriel à la Présidence de la République
M. Claude	Création d'Entreprises et Développement de l'Emploi, Renault
M. Dughera	Conseil national de l'insertion par l'activité économique
M. Fiscus	chargé de mission auprès du préfet de région Ile-de-France
M. Gelly	directeur général, St Gobain Développement
M. Grillet	directeur général adjoint, St Gobain Développement
M. Klopfer	Cabinet Michel Klopfer
M. Lagrange	chef du bureau des interventions économiques et de l'aménagement du territoire, Direction Générale des Collectivités Locales
M. Lostis	directeur du département aménagement et développement économique, Fédération Nationale des Sociétés d'Economie Mixte
M. Noël	CRIDEL, Centre de Rencontres et d'Initiatives pour le Développement Local
M. Périez	Usinor Sacilor
M. Praderie	secrétaire général de Renault, puis directeur général de l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA)
M. de Saintignon	conseiller technique du Ministre de la Ville et de l'Aménagement du Territoire, puis conseiller technique du Ministre du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle; maire-adjoint de Lille
M. Soulmagnon	responsable de l'équipe "localisation des activités industrielles et tertiaires", DATAR

PAYS DU MANTOIS :

Mme Gorges	chargée de mission RMI, ANPE des Yvelines
Mme Sas	Action Economique, mairie des Mureaux
M. de Castilla	Agence de développement du Mantois, Mantes
M. Le Roux	directeur, Association pour le Développement des Entreprises d'Insertion, Plaisir
M. Olivier	régie de quartier du Val-Fourré, Mantes

NORD-PAS-DE-CALAIS :

Mme Guillermin	Développement Economique, mairie de Lille
M. Auroousseau	préfet de région Nord-Pas-de-Calais
M. Barbier	Action Initiatives, usine Renault de Douai
M. Barré	directeur, association "Réussir" (Plan Lillois d'Insertion)
M. Bonnetain	sous-préfet à la Ville du Pas-de-Calais
M. Butikofer	délégué général, Nord-Pas-de-Calais Développement
M. Delaby	rapporteur général au Plan du Comité Economique et Social du Nord-Pas-de-Calais
M. Fontaine	administrateur de l'INSEE, SGAR Nord-Pas-de-Calais
M. Jacquet	secrétaire général aux affaires régionales, préfecture du Nord-Pas-de-Calais
M. Jaspers	sous-préfet à la Ville du Nord
M. Koskas	chargé de mission auprès du préfet de région Nord-Pas-de-Calais
M. Pruvot	directeur départemental, ANPE du Nord

RENNES :

Mme Poussier	directrice, association Rennes Atalante
M. Chapuis	maire-adjoint en charge de l'urbanisme, Ville de Rennes
M. Jourdain	directeur général des Finances, Ville de Rennes
M. Lacour	président de la CCI de Rennes; directeur des relations sociales, Legris Industries

M. Laisnée	direction du personnel, centre de production de Rennes, Citroën
M. Madelaine	chargé de mission, préfecture de région Bretagne
M. Mantel	directeur des plans et programmes, centre de production de Rennes, Citroën
M. Nazarenko	chargé de mission Urbanisme, Ville de Rennes
M. Normand	maire-adjoint en charge des affaires économiques, Ville de Rennes
M. Pellerin	directeur général du développement économique et de la technologie, Rennes District
M. de Tarlé	directeur, éditions Edilarge, Ouest-France

SAINT-NAZAIRE :

Mme Leroy	ADEF, Pôle de formation supérieure de Gavy Océanis
M. d'Acremont	directeur général, les Chantiers de l'Atlantique
M. David	président du Club Affaires
M. Dubourg	directeur général, Sud Loire Atlantique Mécanique
M. Haentjens	directeur général adjoint, CCI de St Nazaire
M. Leroy	directeur, Centre d'Initiatives Locales
M. Lhotelier	chargé de mission économique, préfecture de St Nazaire
M. Théry	secrétaire général de la mairie de St Nazaire, délégué de la Délégation au Développement de la Région Nazairienne
M. Volkoff	ancien président de la CCI de St Nazaire

CLERMONT-FERRAND / THIERS :

M. Coste	Association pour le Développement Industriel du Massif Central
M. Farrer	CCI de Clermont-Ferrand
M. Goutet	maire-adjoint de Riom
M. Gouttebel	maire-adjoint en charge des affaires économiques, Clermont-Ferrand
M. Horel	sous-préfet, mission de développement industriel, préfecture du Puy-de-Dôme

M. Maitresse	commissaire à l'Industrialisation du Massif Central
M. Meignan	président directeur général, Carrosseries Composites Automobiles
M. Meilland	directeur de la communication, Limagrain
M. Migeon	secrétaire général, Dapta Mallinjoud S.A.
M. Tempère	CCI de Thiers
M. Vallet	Société d'Industrialisation et de Développement Economique, Michelin
M. Wojnarowski	chargé de mission aux affaires économiques, Ville de Thiers

NIMES / MONTPELLIER :

M. Escojido	directeur de la communication, CCI de Nîmes-Uzès-Le Vigan
M. Gille	président, CCI de Nîmes-Uzès-Le Vigan
M. Ippolito	directeur, E.E.R.I.E.
M. Levy	directeur, Agence de Développement Economique de Nîmes
M. Maurel	CCI de Nîmes-Uzès-Le Vigan
M. Vallé	directeur, District Urbain de l'Agglomération de Montpellier