Développement durable et territoires

Économie, géographie, politique, droit, sociologie

Dossier 1 | 2002

Approches territoriales du Développement Durable

L'action économique locale et l'environnement. Les collectivités locales prennent-elles en compte les contraintes et opportunités qu'offrent les ressources naturelles pour l'économie d'un territoire ?

Christophe Demazière

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/developpementdurable/894>

DOI : [10.4000/developpementdurable.894](https://doi.org/10.4000/developpementdurable.894)

ISSN : 1772-9971

Éditeur

Association DD&T

Référence électronique

Christophe Demazière, « L'action économique locale et l'environnement. Les collectivités locales prennent-elles en compte les contraintes et opportunités qu'offrent les ressources naturelles pour l'économie d'un territoire ? », *Développement durable et territoires* [En ligne], Dossier 1 | 2002, mis en ligne le 22 septembre 2002, consulté le 10 décembre 2020. URL : <http://journals.openedition.org/developpementdurable/894> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/developpementdurable.894>

Ce document a été généré automatiquement le 10 décembre 2020.

Développement Durable et Territoires est mis à disposition selon les termes de la licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale 4.0 International.

L'action économique locale et l'environnement. Les collectivités locales prennent-elles en compte les contraintes et opportunités qu'offrent les ressources naturelles pour l'économie d'un territoire ?

Christophe Demazière

- 1 Vingt ans après la promulgation des lois de décentralisation en France, les collectivités locales semblent particulièrement actives dans le soutien à la création, à l'implantation ou au développement d'activités économiques sur leur territoire. Ainsi, les aides des collectivités locales aux entreprises ont plus que triplé, entre 1984 et 1996, passant de 4 à 14 milliards de francs. Parmi les multiples outils employés par les communes, départements ou régions, on peut citer les primes à la création d'emploi, l'aménagement de zones d'activités, la cession gratuite de terrains, les garanties d'emprunts contractés par des entreprises, les bonifications d'intérêt... Si on laisse de côté les communes qui ne comptent que quelques dizaines ou centaines d'habitants, rares sont les collectivités territoriales qui n'essaient pas d'accueillir des entreprises, ou qui ne se soucient pas de les accompagner dans leur recherche de compétitivité.
- 2 Au sein des collectivités locales, l'action économique locale est parée de toutes les vertus, car l'arrivée d'entreprises sur un territoire accroît les ressources financières et permet, en conséquence, la mise en place d'actions dans des domaines qui touchent directement la population locale (habitat, culture, loisirs, aide sociale...). Outre le fait qu'elle engendre des recettes, l'implantation ou la création d'entreprise a, du point de vue des élus locaux, d'autres effets bénéfiques pour le territoire. Elle est censée élargir les possibilités d'emploi des habitants, dynamiser l'image du territoire et poser ainsi les bases du développement futur. Par ce biais, toute intervention économique d'une collectivité

locale tente insensiblement de s'inscrire dans le champ du développement local, ou encore du développement territorial. Or, ces deux notions expriment, à l'origine, une vision normative de l'action publique qui ne se limite pas à l'échelle spatiale (Stöhr et Tödtling, 1978 ; Friedmann et Weaver, 1979). Parler de développement local suppose un niveau élevé de décentralisation, une horizontalisation des décisions, l'intégration d'objectifs sociétaux dans la stratégie économique, une recherche de croissance par mobilisation des ressources locales, l'intensification des partenariats interinstitutionnels, un contrôle local de toute initiative économique, une destination majoritaire des bénéfices vers le territoire... Il y a un écart considérable entre cet idéal et les actions économiques des collectivités locales françaises, ne serait-ce – pour se limiter à un seul point – que parce qu'elles s'inscrivent dans le cadre daté et incomplet des lois de décentralisation.

- 3 Imaginons que la sensibilité des Français aux questions environnementales se confirme lors des prochaines échéances électorales, ou que d'autres catastrophes écologiques majeures surviennent prochainement. On peut envisager que certaines collectivités locales glissent alors de la rhétorique du développement local à celle du développement durable. D'ores et déjà, des entreprises mises en cause pour les conséquences supposées ou avérées de leur activité sur le cadre naturel proclament leur attachement indéfectible au développement durable (EDF, par exemple). Pourquoi certains acteurs publics n'entreprendraient-ils pas la démonstration que leurs actions dans le domaine économique contribuent au développement durable du (de leur) territoire ? D'ores et déjà, la thématique environnementale est utilisée dans de nombreux registres de la communication politique et du marketing urbain. Dans le cadre de la réflexion qu'initie cette revue sur les interrelations entre développement durable et territoires, il me semble judicieux de s'intéresser aux actions des collectivités locales en direction des entreprises, pour voir quels liens peuvent être établis entre ces actions et la préservation de l'environnement. En effet, l'interventionnisme économique local a, du moins en France, une consistance plus importante que celle des actions locales qui visent directement la préservation ou l'amélioration de l'environnement et des ressources naturelles (au travers, par exemple, des Agendas Locaux 21, ou des PDU). Or, les actions publiques en direction des entreprises peuvent avoir des effets indirects sur l'environnement naturel, par exemple lorsqu'il s'agit de créer une zone d'activités en périphérie d'une agglomération, de sensibiliser les entreprises aux enjeux de la gestion des déchets, ou de favoriser le développement d'éco-industries. S'interroger sur les liens entre action publique locale, développement territorial et environnement naturel peut donc être fructueux. Dans le cadre de cet article, l'objectif sera plus modeste. Il s'agira essentiellement d'examiner les formes et les effets de l'interventionnisme économique local, pour cerner la place qu'y occupent les questions environnementales. En amont, je m'interrogerai d'abord sur les conditions dans lesquelles l'action publique locale en direction des entreprises peut être porteuse de développement d'un territoire (section 1). Cette question s'apparente à la mesure des effets de l'interventionnisme public local sur un territoire. Ensuite, je m'attacherai aux principaux acteurs et outils de l'interventionnisme économique local en France (section 2). Il semble que, dans le cas français, la concurrence entre institutions publiques engendre une faible prise en compte de la nécessité d'épargner les ressources de l'environnement naturel. Certaines actions des collectivités locales visent explicitement à stimuler le développement local d'éco-industries ou d'activités peu polluantes, mais les moyens employés paraissent peu appropriés pour atteindre un tel objectif. Aussi, au delà du cadre étroit de

l'interventionnisme économique local, je m'intéresserai aux actions de sensibilisation des entreprises d'un territoire (le Nord-Pas-de-Calais) aux enjeux de la réduction des déchets et des pollutions (section 3). Cette action requiert une collaboration entre institutions publiques locales ainsi que la prise en compte fine des attentes du secteur privé. Ce type d'action peut contribuer à redéfinir l'interventionnisme économique local dans un sens plus favorable aux ressources naturelles, mais aussi aux intérêts à long terme des entreprises.

1. l'action économique locale est-elle forcément synonyme de développement territorial ?

- 4 Penser que toute intervention publique locale en direction des entreprises participe, sans discussion aucune, du développement local ou territorial semble une erreur particulièrement répandue - et pas seulement au sein des collectivités locales. Cela revient à assimiler l'action publique à ses effets sans avoir même mesuré ceux-ci. En fait, le lien n'est pas obligatoirement fort - ni immédiat - entre l'interventionnisme public (aménagement d'une zone d'activité, offre de primes à l'installation, subvention...) et la croissance de l'activité économique sur un territoire. La réunion de niveaux suffisants d'investissement et de capital humain est une condition préalable au développement d'une région ou d'une ville, mais les caractéristiques sociales, organisationnelles, institutionnelles ou culturelles qui font de tel ou tel espace un *territoire* comptent beaucoup. La réussite inégale des politiques d'aménagement du territoire des années 1950-70 dans divers pays européens le montre (Martinelli, 1985 ; Greffe, 1996). Il est vrai qu'il s'agissait là de politiques impulsées depuis le niveau national, donc a priori peu sensibles aux différences qualitatives entre les espaces. Défini et mis en œuvre par les acteurs locaux (dans les limites que consent le législateur), l'interventionnisme économique contemporain aurait plus de chances de succès. Peut-être, mais les effets des actions publiques locales dépendent de l'adéquation entre l'offre publique et la demande des acteurs économiques, du dynamisme économique général, ainsi que des structures sociales, institutionnelles, voire environnementales qui *font* le territoire et le prédisposent plus ou moins au développement. B. Pecqueur (1997 ; 2000) a souvent dénoncé le fait que les collectivités locales se piquant de développement local puissent verser dans une logique d'équipement en zones d'activités, infrastructures autoroutières, ou antennes universitaires. Or, créer une zone d'activité n'est pas suffisant en soi pour susciter l'implantation d'entreprises. Pas plus que le fait de dispenser telle ou telle prime à la création d'emploi.

- 5 Un autre point à examiner concerne l'évaluation des effets de l'implantation, de la création ou de la croissance d'une entreprise pour un espace. Deux aspects sont généralement mis en avant : l'existence de recettes fiscales nouvelles pour la collectivité locale ; le développement des opportunités d'emploi pour les habitants. Mais les rentrées d'argent pour la collectivité excèdent-elles dans tous les cas les dépenses que représente l'intervention publique locale - par exemple, l'aménagement d'une zone d'activité, ou la construction de locaux industriels ? Il faudrait tenir compte à la fois de la pratique généralisée de l'exemption de taxe professionnelle dans les premières années suivant l'installation et de la mortalité des entreprises. De plus, certaines interventions publiques sont particulièrement risquées. Ainsi, la loi de 1982 a autorisé les collectivités à accorder leur garantie aux emprunts contractés par des personnes de droit privé. La pratique a vite montré les excès et les dangers de ce système pour les communes. Arras a dû s'acquitter en 1985 d'une dette de plusieurs millions de francs après le dépôt de bilan d'une société d'informatique. Liévin a été condamnée en 1989 à payer le tiers du passif d'une P.M.E.

ayant fait faillite, soit cinq millions de francs. Carcassonne s'est vue présenter une ardoise de 70 millions de francs. Aussi, même si la plupart des collectivités locales ont toujours eu un comportement prudent, diverses limites ont été ajoutées par le législateur à la fin des années 1980.

- 6 Par ailleurs, l'idée selon laquelle les emplois créés par une entreprise sont occupés par des habitants de la commune d'implantation, ou même des communes limitrophes, relève souvent du fantasme. Le dernier recensement de la population a mis en évidence des migrations domicile-travail de plus en plus nombreuses et de plus en plus longues en France. En 1999, 61% des actifs ayant un emploi voyaient leur lieu de travail être situé dans une autre commune que leur commune de résidence ; la proportion était de 46% en 1982 (Talbot, 2001). Par ailleurs, la distance moyenne du lieu de travail est de 15 kilomètres (à vol d'oiseau), contre 13 kilomètres en 1982. Cette moyenne nationale cache des migrations domicile-travail beaucoup plus longues, notamment pour les habitants des territoires polarisés par les grandes agglomérations. Ce phénomène de disjonction entre domicile et lieu de travail, dû notamment à l'émergence de nouvelles formes d'emploi, a été mis en évidence par M. Vanier (1999) dans le cas de la région urbaine de Lyon. Il est également à l'œuvre dans les territoires peu urbanisés proches de l'Île-de-France (Demazière, 2001). Au nord de la région Centre, une quarantaine de communes du Loiret voient 30% au moins de leurs actifs détenir un emploi en Île-de-France ; elles n'étaient qu'une vingtaine en 1990. Inversement, une petite ville du Loiret comme Malesherbes a vu de nombreuses entreprises s'implanter. Celles-ci captent une main-d'œuvre francilienne qui fait chaque jour la navette. Par le jeu des stratégies d'entreprises, des salariés et des détenteurs de patrimoine foncier ou immobilier, le nord du Loiret voit donc la juxtaposition de communes "en creux" et de communes "en plein", dont la communauté de destin se défait plus qu'elle ne se construit.
- 7 Plus fondamentalement, le développement économique d'un territoire ne peut, comme dans le cas d'une entreprise, s'apprécier de manière comptable. Il doit être évalué de façon multidimensionnelle et sur le long terme. Ceci appelle un regard pluridisciplinaire sur l'évolution des territoires, avec des travaux d'économistes, mais aussi de sociologues, de géographes ou d'aménageurs. Les économistes pourront relire les travaux de F. Perroux (1961) ou d'A. Hirschman (1984) sur la distinction entre croissance et développement. Pour ces auteurs, le développement désigne l'évolution quantitative et *qualitative* des activités humaines organisées socialement. Parler de développement, c'est donc mesurer non seulement l'augmentation de la productivité ou du revenu par tête, mais aussi apprécier les effets de ces évolutions sur la structure de la société. Dans cette lignée, certains économistes contemporains montrent que le développement d'un territoire passe par la valorisation économique des ressources localisées (main-d'œuvre, matières premières...), mais aussi par la distinction entre actifs génériques, donc banals, et actifs spécifiques, qui permettent à un territoire de se différencier des autres, et peuvent fonder une stratégie de développement originale et de long terme (Colletis et Pecqueur, 1993).
- 8 Les sociologues ne sont pas en reste lorsqu'ils analysent le caractère à la fois marchand et non marchand de certaines ressources du territoire (Pahl, 1988 ; Mingione, 1991). Ils rappellent que la ressource humaine est d'abord produite au sein de la famille et du système éducatif, et non pas sous le contrôle direct des entreprises. Or, la logique principale qui s'exerce au sein de la famille n'est pas le marché mais la réciprocité (Mingione, 1991). Paradoxalement, l'élaboration hors marché des ressources humaines

peut se révéler particulièrement profitable pour l'entreprise, comme le montre l'exemple des districts industriels italiens (Bagnasco et Trigilia, 1993). La production et la conservation des ressources humaines mobilisables adoptent des configurations et suivent des normes sociales et culturelles partagées au sein d'une société locale. Ces normes présentent une grande variété dans l'espace, ce qui, en plus de leur mobilisation par les entreprises, rend chaque marché local du travail unique.

- 9 Pour les aménageurs, à la suite de J. Friedmann ou de W. Stöhr, le développement territorial passe également par la reconnaissance et la préservation des variables du territoire irréductibles à l'économie, et qui ont donc longtemps été niées par elle. Dans la pratique, concilier le développement des entreprises avec la préservation des ressources patrimoniales, des paysages, ou des ressources naturelles, se révèle difficile. L'industrialisation de l'Europe occidentale a produit, au XIXe siècle, un espace urbanisé fait de filatures, d'entrepôts, de docks, de cités ouvrières et de faubourgs. En rupture avec la ville classique, cet espace péricentral a une vocation incertaine. Aujourd'hui, l'attrait qu'exercent les périphéries urbaines sur les acteurs économiques est lourd d'enjeux en matière d'aménagement et de protection de l'environnement. La croissance économique des *suburbia* contraste, dans des agglomérations en crise plus ou moins larvée, comme Roubaix-Tourcoing, Bourges, Vierzon ou Saint-Etienne, avec la très lente réaffectation des espaces vacants en centre-ville. On peut aussi citer les difficultés qu'éprouvent les élus pour rééquilibrer l'offre commerciale entre le centre-ville et les périphéries. Des schémas et chartes d'urbanisme commercial expérimentés depuis une dizaine d'années ont parfois été outrepassés par les acteurs économiques (cas de Lyon avec Ikéa) ou les communes périphériques (cas du Havre). Enfin, que penser de la multiplication des zones d'activités, depuis les lois de décentralisation ? La France compte actuellement 15 000 parcs d'activité, dont 90% correspondent à des zones communales. Le remplissage de ces zones, souvent périphériques ou rurales, se fait-il toujours en prenant en compte les nuisances engendrées sur les zones résidentielles et naturelles alentour ? D'une façon générale, on peut se demander quelle est la prise en compte des contraintes et/ou des opportunités que recèle l'environnement naturel dans l'interventionnisme public en direction des entreprises. Répondre à cette question n'est pas simple, dans la mesure où les formes de l'interventionnisme local sont variées et les acteurs nombreux.

2. l'interventionnisme économique local : concurrence entre institutions et inadaptation des outils ?

- 10 En France, l'analyse des efforts des collectivités locales pour attirer des entreprises et pour les accompagner dans leur développement est à replacer dans le cadre plus général des actions publiques en faveur de l'aménagement du territoire. Dans les années 1970, le recul de la croissance et la crise des grandes industries de base (sidérurgie, textile...) ont miné l'efficacité des politiques nationales d'aménagement du territoire. Ceci va appuyer l'idée selon laquelle les collectivités locales pourraient prendre des initiatives économiques, afin de consolider l'emploi et de valoriser les ressources locales. Après l'alternance politique de 1981, pour redéfinir un cadre juridique plus conforme aux pratiques locales, mais aussi avec la volonté de rapprocher les administrés des instances de décision, l'Etat français s'engage, dans une réforme de décentralisation. En ce qui concerne l'action économique, la loi du 25 mars 1982 reconnaît aux collectivités locales la possibilité de certaines interventions. Elle prévoit, d'une part, des aides aux entreprises en difficulté et, d'autre part, des aides au développement économique, elles-mêmes subdivisées en aides directes et indirectes (Madiot, 1995). Quoique non encadrées et non

limitées, du moins initialement, les aides aux entreprises en difficulté sont assez vite tombées en désuétude. En effet, les collectivités locales ne disposent ni de l'expertise ni du recul pour examiner sereinement les dossiers sensibles d'entreprises se déclarant en difficulté. Le montant de ces aides représente aujourd'hui moins de 1% du total des interventions économiques locales, contre près de 6% en 1985¹.

Tableau 1 : Les aides des collectivités locales en 1996 (en milliard de francs)

Nature des aides	Communes	Départements	Régions	Total
Aides directes	4 463	2 741	4 079	11 283
Aides indirectes	1 305	581	669	2 555
Total	5 768	3 322	4 748	13 838

(Source : Notes Bleues de Bercy, n°145, 1998)

- 11 Les aides au développement économique constituent donc l'essentiel de l'action économique locale. Elles se partagent entre des aides directes, qui entraînent un flux financier de la collectivité locale vers l'entreprise, et des aides indirectes, qui n'entraînent pas une dépense immédiate au profit de l'entreprise, mais portent plutôt sur l'amélioration de son environnement. Tandis que la réglementation des aides indirectes est assez souple, les aides directes sont encadrées et énumérées de façon limitative. Elles comprennent les primes régionales à la création d'entreprise, les primes à la création d'emploi, les bonifications d'intérêt, les prêts et avances de fonds à des conditions plus favorables que celles du taux moyen des obligations. La région dispose d'une priorité de décision pour l'attribution éventuelle de ces aides. Les départements et les communes ont la possibilité de compléter les aides données par la région, dès lors que celles-ci n'atteignent pas le plafond fixé. Ces aides directes sont controversées, à la fois sur leur opportunité et sur leurs effets (Tourjanski-Cabart, 1996). Le fait qu'elles soient accordées dans la limite d'un plafond fixé par décret n'empêche pas véritablement la concurrence entre les régions dans leur politique de séduction vis-à-vis des entreprises. Le même phénomène peut se reproduire, à l'intérieur d'une région, entre les départements ou les communes, qui peuvent se montrer plus ou moins généreuses suivant leur niveau de richesse. Si l'on raisonne à nombre d'entreprises et d'emplois constant, les aides directes n'entraînent qu'une redistribution spatiale des activités. La question est donc de savoir si les flux financiers en provenance des collectivités locales contribuent au développement des entreprises et de l'emploi. Certains auteurs pensent qu'il serait préférable de s'engager dans la professionnalisation des structures d'accueil, ou dans l'allègement des contraintes administratives, pour améliorer l'environnement des entreprises.
- 12 Quoi qu'il en soit, l'importance relative des aides directes dans le total des aides aux entreprises a nettement reculé, depuis quinze ans, au profit des aides indirectes (Corolleur et Pecqueur, 1996). A l'intérieur de ce deuxième ensemble, les rabais sur le prix de vente de terrains, les prises de participation, les fonds de garantie ou le financement d'études, de diagnostic et de conseil en gestion ne représentent qu'une faible part de l'action des communes ; ces interventions sont surtout effectuées par les départements et les régions. La très grande majorité des aides indirectes des communes est consacrée à l'aménagement de zones d'activités, la construction de locaux industriels, ou la vente à paiement échelonné de bâtiments.
- 13 Le désintérêt progressif pour les aides directes et la montée en puissance des aides indirectes a parfois été interprétée comme un passage d'actions d'urgence, centrées sur l'entreprise elle-même, à des stratégies dont l'horizon temporel est plus long et qui

portent plus sur l'environnement des firmes (Gerbaux et Muller, 1992). Face à cette image d'actions réfléchies et stratégiques en direction des entreprises, on peut tout aussi bien mettre l'accent sur le souhait des collectivités locales d'éviter le cadre réglementaire strict des aides directes. Du reste, l'examen des aides indirectes accordées par les communes infirme l'idée de politiques locales cherchant, par exemple, à offrir des biens publics spécifiques, ou à concilier les besoins à court terme des entreprises et le développement à long terme du territoire. D'une façon générale, les aides indirectes s'attachent peu aux aspects immatériels du développement des entreprises – conseil, formation, innovation technologique –, tandis que l'aménagement de zones d'activités et l'immobilier d'entreprise constituent les deux outils les plus employés. Dans une certaine mesure, cette orientation paraît problématique, en particulier par ses effets ambigus sur l'environnement.

- 14 Pour le montrer, prenons le cas de l'Indre-et-Loire². Ce département compte 172 zones d'activités, ce qui est particulièrement élevé pour un espace qui était encore largement rural au début des années 1950, et si on compare avec un département proche comme le Loiret, qui compte 83 zones d'activités seulement. En Indre-et-Loire, 80% des zones d'activités ont été réalisées à l'initiative des communes, la plupart du temps sans grande prise en compte d'autres espaces économiques susceptibles de se créer à proximité, sans analyse de la demande d'entreprises extra-locales, sans souci majeur d'un aménagement de qualité et d'intégration paysagère. Ainsi, par exemple, 65% des zones offrent peu ou pas de plantations sur les espaces collectifs ; 35% demanderaient une mise aux normes des réseaux d'assainissement. Certaines zones d'activités restent vides et devront à terme être déclassées – en particulier dans les zones rurales – ou demanderont une requalification coûteuse, du fait de leur conception défaillante et ancienne. De plus, 26% des surfaces des zones d'activités du département se situent en zone inondable de la Loire. Elles représentent plus de 1 000 établissements et près de 17 000 emplois. On peut encore ajouter que la plupart des entreprises n'ont pas une connaissance exacte de l'exposition aux risques auxquels elles sont confrontées.
- 15 Sur les 2 391 hectares de superficie des zones d'activités de l'Indre-et-Loire, plus de 600 sont disponibles, ce qui représente une immobilisation de 600 millions de francs environ. Mais loin de se réduire, la production de zones d'activités semble s'accroître. L'agglomération de Tours, qui compte déjà à elle seule 320 hectares disponibles, dont 89 équipés, a vu divers projets fleurir, au cours des dernières années. Présentés comme exemplaires sur le plan du respect de l'environnement, ces projets sont portés par des communes en concurrence, qui s'allient parfois à d'autres acteurs, comme la chambre de commerce et d'industrie ou le Conseil Général. Ce dernier s'est ainsi allié à douze communes rurales, situées à dix kilomètres au sud de Tours, en vue de l'aménagement d'une zone de 200 hectares. Baptisée "Ecoparc", celle-ci représente un investissement public de 100 millions de francs environ. La conception et le positionnement d'Ecoparc visent à accueillir des entreprises respectueuses de l'environnement, dans le secteur industriel mais aussi dans l'hôtellerie ou la logistique. Le nombre d'emplois sur le site, à terme, est estimé (ou plutôt : espéré) par ses concepteurs à 4 200. Pour mettre toutes les chances de son côté, ce projet s'accompagne de la réalisation de lourdes infrastructures – un nouvel échangeur sur l'autoroute A 10, deux ronds points et un boulevard de 300 mètres à double voie – le tout représentant 70 millions de francs supplémentaires, apportés par le Conseil Général.

- 16 Le Conseil Général d'Indre-et-Loire n'est pas le seul en France à faire preuve d'un certain activisme visant l'implantation d'entreprises respectueuses de l'environnement. Ainsi, le Conseil Général des Bouches-du-Rhône a entrepris la réalisation d'un " technopôle environnemental " de 240 hectares, autour de la nouvelle gare TGV établie à mi-chemin entre Aix-en-Provence et Marseille, sur le plateau de l'Arbois (Blay, 2000). Une fois aménagé et construit, ce site aurait vocation à accueillir des laboratoires de recherche et des entreprises exerçant dans le domaine de la gestion des ressources naturelles, du recyclage et des procédés de dépollution, de la gestion du paysage ou de la santé. Mais la réalisation de cet " Europôle Méditerranéen de l'Arbois " soulève certaines questions. Du point de vue des services de l'Etat, elle pourrait porter atteinte à un des rares grands espaces naturels des Bouches-du-Rhône. De plus, le créneau des entreprises du secteur de l'environnement est probablement trop étroit pour assurer une commercialisation rapide et complète des espaces aménagés. L'Europôle se heurtera à la concurrence toute proche du Parc technologique de la Duranne. Réalisé à l'initiative de la ville d'Aix-en-Provence, celui-ci cible en priorité les entreprises touchant aux technologies de l'environnement. De même, Euroméditerranée, porté par l'Etat sous la forme d'un établissement public, cherche notamment à attirer des structures de recherche ou de services marchands liés à la thématique de l'eau.
- 17 Ces exemples montrent que l'outil le plus utilisé par les collectivités locales en direction des entreprises - la zone d'activité - n'est pas forcément respectueux de l'environnement, ni même efficace dans l'attraction d'entreprises. L'affichage par les collectivités locales d'une vocation environnementale pour tel ou tel site est récent et non généralisé. Plus que la reconnaissance d'une possible évolution des entreprises dans leur relation à l'environnement naturel, ce type d'approche dénote avant tout la volonté de se démarquer du projet des autres collectivités locales, tout en utilisant le même outil. Une conséquence du double désir de mimétisme et de différenciation est l'existence d'une offre surabondante de terrains industriels en France. Selon les estimations, entre 350 000 et 600 000 hectares de zones d'activités sont aujourd'hui disponibles, ce qui représente une immobilisation importante pour les collectivités concernées.
- 18 D'une façon générale, l'interventionnisme économique local s'exprime, dans le contexte français, par la multiplication des lieux de décision, la concurrence des territoires et une débauche d'efforts en direction du monde de l'entreprise, dont rien ne certifie qu'elle aura des effets positifs durables. Cette situation s'explique pour partie par le cadre juridique dans lequel s'inscrit l'action des collectivités locales dans le domaine économique. Deux points sont à noter particulièrement. D'une part, les lois de décentralisation proclament l'absence de tutelle de toute collectivité sur une autre et évitent de définir de façon systématique et précise les relations que peuvent nouer entre elles des collectivités locales de rang différent (commune, département, région). Il en résulte à la fois l'autonomie absolue des collectivités locales et le foisonnement des pratiques contractuelles. Sur le terrain, on peut constater une concurrence parfois acharnée entre collectivités vis-à-vis du monde économique, mais aussi l'établissement de relations de dépendance financière entre collectivités, qui peuvent s'apparenter parfois à un état de vassalité. D'autre part, le cadre juridique des actions publiques locales en direction du monde économique est extrêmement étroit. Il s'agit de respecter les règles de l'aménagement du territoire, le principe d'égalité, le principe de liberté du commerce et de l'industrie, les règles de libre concurrence du droit communautaire... De plus, toute aide économique qui n'est pas expressément autorisée par la loi est interdite aux

collectivités locales. Certes, on a vu fleurir certains dispositifs inconnus du législateur : la subvention à la construction, le prêt à taux zéro, la garantie de crédit-bail, l'avance de trésorerie... Mais il n'est pas sûr que ces pratiques expriment une philosophie différente de celle des aides légales. Il n'est pas certain qu'elles nous rapprochent de la notion de développement local. Quant au développement durable...

- 19 Si l'on se limite aux formes traditionnelles de l'interventionnisme économique local - notamment l'aménagement des zones d'activités et l'immobilier d'entreprise -, l'engagement des collectivités locales à faciliter le respect du milieu naturel par les entreprises paraît inexistant, ou tape-à-l'oeil. D'une façon générale, l'interventionnisme économique apparaît largement déconnecté des enjeux environnementaux qui concernent - inégalement, il est vrai - tout territoire. Ceci est paradoxal, car le respect de l'environnement naturel doit de plus en plus être pris en compte par les entreprises dans leur activité de production. Le renforcement de la réglementation, d'une part, la prise en compte et la sanction par le marché de la performance environnementale, d'autre part, rendent nécessaire pour toutes les entreprises - y compris les P.M.E. - d'intégrer cette nouvelle dimension. Les collectivités locales n'ont-elles pas un rôle à jouer dans la réduction des externalités négatives engendrées par l'activité de certaines entreprises ? L'interventionnisme économique local ne peut-il pas s'ouvrir à la sensibilisation d'entreprises aux enjeux environnementaux ? L'éclosion d'éco-industries ne constitue-t-elle pas une opportunité de développement territorial ?

3. vers une prise en compte par les collectivités locales des relations entre activités économiques et environnement ?

- 20 L'eau, l'air et les déchets font aujourd'hui partie des données fondamentales du paysage économique, mais assez faible est le nombre de chefs d'entreprises qui savent aujourd'hui répondre à ce défi, en respectant la réglementation et en rentabilisant leurs investissements environnementaux. Pour s'adapter aux normes environnementales, les entreprises ont besoin d'un accompagnement des pouvoirs publics. Comme les réglementations sur le respect de l'environnement, de plus en plus nombreuses et précises, d'origine nationale comme internationale, représentent une forte contrainte pour les entités économiques, les services de l'Etat ne sont pas les mieux placés. De ce fait, sans l'avoir voulu, les collectivités locales se retrouvent en première ligne. Trouver un équilibre entre une industrie " propre ", totalement intégrée à son environnement, et un territoire prospère sur le plan économique est un enjeu fondamental pour l'avenir. Pour y répondre, les interventions économiques locales doivent déborder du cadre des aides directes et du soutien aux aspects immobiliers. Il s'agit pour les interventions publiques d'intégrer une dimension immatérielle et de mener des actions sur la base de l'état des ressources environnementales du territoire. Les dispositifs de soutien à la protection de l'environnement s'apparentent ici aux actions de développement du recours des entreprises à la recherche et à l'innovation, ou à la formation professionnelle (Lachmann, 1997).
- 21 Il s'agit d'abord de convaincre les chefs d'entreprise que la prise en compte de l'environnement est, en même temps qu'une contrainte, une opportunité d'accroître ses résultats. La maîtrise des pollutions dans l'entreprise passe souvent par la mise en place d'organisations productives plus économes en matières premières, en déchets à traiter, etc. Ceci est vrai y compris pour les entreprises les plus petites, qui ont rarement les moyens de s'en tenir aux techniques imposées par l'arrêté d'exploitation ou telle norme (encadré 1).

- 22 Dans le Nord-Pas-de-Calais, que nous prendrons ici comme exemple, un grand nombre d'acteurs publics et semi-publics oeuvrent à l'accompagnement des entreprises dans leur prise en compte de l'environnement³. L'action de deux opérateurs - le Conseil Régional et la Chambre de Commerce, d'Industrie et des Services (C.C.I.S.) de l'arrondissement de Béthune - sera ici mis en exergue. C'est en 1993 que le Conseil Régional Nord-Pas-de-Calais a initié une politique d'accompagnement des P.M.E. sur le double thème des technologies propres et du management environnemental. Sur ces questions, des partenariats étroits ont été construits avec l'Agence de l'Eau Artois-Picardie et l'ADEME. Par ailleurs, pour sensibiliser et mobiliser les entreprises, des actions communes ont été mises en place avec les syndicats professionnels régionaux et les Chambres de Commerce, qui sont en contact direct avec les entreprises et en partagent la culture.
- 23 Le Conseil régional peut aider au financement des divers stades de sensibilisation et d'action des entreprises face à l'environnement : prédiagnostic, diagnostic, diagnostic technologies propres, accompagnement des technologies propres... Jusqu'à présent, le dispositif a permis de toucher 600 entreprises. L'action est motivée par le souci de restaurer un état environnemental acceptable, mais aussi par l'idée que la prise en compte de la donnée environnementale par les entreprises contribue à leur modernisation, à leur compétitivité et in fine à la sauvegarde et/ou au développement de l'emploi. Cette politique se distingue donc des formes classiques de l'interventionnisme économique, où l'utilisation de fonds publics est motivée en priorité par des objectifs de création d'emploi.

Encadré 1 Réaliser des économies en adoptant des processus de production plus respectueux de l'environnement : l'exemple de deux entreprises de l'arrondissement de Béthune

Le premier cas est celui d'une entreprise de plasturgie qui met en œuvre un programme d'investissement pour doubler sa capacité de production. Aujourd'hui les matières premières sont livrées sur palettes, en sacs de 25 kg. La consommation quotidienne est de 10 tonnes ; l'augmentation de la production va entraîner une consommation de 45 tonnes-jour. Dans cette perspective, un système de silos est mis en place. Il doit permettre une livraison en vrac des matières premières et un approvisionnement automatique des lignes de production. Plusieurs économies vont ainsi être réalisées. D'une part, une quantité très importante de déchets (palettes et sacs plastique) va être supprimée. D'autre part, les pertes de matières premières vont être réduites. L'entreprise estime en effet que 0,5% de matières premières restaient dans chaque sac ; on va réaliser, par le passage à l'ensilage, une économie de 100 tonnes par an.

Le deuxième exemple est celui d'une entreprise de carrosserie industrielle, qui souhaite également augmenter sa capacité de production, pour développer ses marchés. Pour cela, il était possible de mettre en place une deuxième cabine de peinture, ou de faire évoluer l'outil existant de manière à gagner en productivité. La seconde voie a été choisie. On recourt désormais à des peintures hydrodiluables (donc respectueuses de l'environnement) et on met en place un four de séchage adapté. Celui-ci permet de réduire les temps de séchage d'environ 80%, tout en permettant de sécher des parties peintes, ce qui n'était pas possible auparavant. Il permet également de réaliser de substantielles économies d'énergie.

- 24 Après une période de rodage des méthodologies, de mise en place de l'animation et d'apprentissage en commun, on assiste maintenant à une montée en puissance du dispositif, voire à un essaimage. D'une part, le management environnemental ou la mise en place de technologies propres et sobres suscitent des démarches collectives

d'entreprises. Suivant les cas, les groupements seront le fait d'entreprises implantées sur une même zone d'activité, appartenant au même syndicat professionnel, à un club d'entreprises, etc. Chaque année, plus de vingt "actions collectives" (associant des ensembles d'entreprises) sont menées, dans une dizaine de branches (teinturerie, agro-alimentaire, imprimerie, mécanique, sérigraphie, fonderie...). D'autre part, les actions du Conseil Régional sont aujourd'hui menées avec des partenaires semi-publics qui sont en proximité des entreprises : les chambres de commerce de Valenciennes, Béthune, Boulogne, Lille-Roubaix-Tourcoing et Avesnes. Ce partenariat semble fructueux. Prenons ici l'exemple de la Chambre de commerce de l'arrondissement de Béthune. Dès 1994, celle-ci a participé à l'élaboration du plan départemental d'élimination des déchets. Dans ce cadre, elle avait réalisé des inventaires qualitatifs et quantitatifs de la production de déchets par les entreprises. Plusieurs constats avaient été faits à cette occasion : un certain manque de gestion des déchets au sein des entreprises ; des systèmes de collecte et de traitement parfois inadaptés aux besoins des entreprises. De ce fait, de nombreux producteurs de déchets étaient en dehors des filières appropriées.

- 25 Sur cette base, la Chambre de commerce a participé à une opération collective en partenariat avec l'ADEME et la DRIRE. L'objectif était de faire reconnaître aux entreprises la nécessité d'une bonne gestion des déchets, afin d'améliorer l'organisation au sein des entreprises. Cette opération a pris la forme d'actions de sensibilisation, d'information, de conseil individuel aux entreprises, mais aussi de dispositifs destinés à des collectifs d'entreprises. Sur la zone industrielle de Douvrin-Billy Berclau, il y a eu mise en place d'un système de collecte des déchets en porte-à-porte, réalisée par plusieurs prestataires déchets, pour une douzaine de P.M.E. Cette action a été soutenue par le syndicat aménageur et la Française de Mécanique, qui est implantée sur la zone. Un travail a été fait pour construire ou adapter les filières de prise en charge des déchets aux besoins des entreprises. On a garanti aux entreprises que leurs déchets seraient acheminés et traités à des coûts acceptables. Aujourd'hui, deux opérations similaires sont en cours sur la zone industrielle de Hénin-Beaumont et sur la zone industrielle de Dornignies.
- 26 Le partenariat établi avec le Conseil Régional a permis à la Chambre de Commerce d'élargir son champ d'action à de nouveaux domaines : l'eau, l'air, les nuisances sonores, l'énergie, le risque et la sécurité industrielle. Il s'agit de privilégier la prise en compte par l'entreprise de toutes ces dimensions. La C.C.I.S. mène des actions d'information, de sensibilisation et de conseil. Une lettre d'information trimestrielle, tirée à 900 exemplaires, est diffusée aux entreprises de l'arrondissement. Des prédiagnostics et des diagnostics peuvent être proposés. Leur forme est modulable selon le degré d'avancement des entreprises dans la prise en compte de l'environnement.
- 27 Au delà de l'accompagnement des entreprises vers l'adoption d'organisations ou de procédés protégeant l'environnement, le rôle des pouvoirs publics ou semi-publics peut également être de faciliter la recherche de partenaires techniques. Comme ceux-ci ne sont pas forcément implantés sur le territoire et que la demande est latente, on entre dans une logique de co-construction de l'offre et de la demande. Il est peu réaliste d'envisager que se constituent spontanément des filières complètes assises sur des compétences à jour. La croissance de la demande appelle des actions publiques encourageant l'éclosion d'une offre. Dans le domaine des éco-industries, il existe un retard français, comparé à des pays comme l'Allemagne ou les Pays-Bas. Une première voie à explorer par les collectivités locales est d'inciter les pôles de recherche publique à développer leur capacité d'expertise, voire à encourager la création d'entreprises par des

chercheurs. Une deuxième voie consiste à aider l'implantation sur des zones d'activités de prestataires recyclant les huiles, prenant en charge les déchets industriels spéciaux ou développant des procédés innovants. Cette approche ne se limite pas à proposer des espaces et des locaux, mais englobe le ciblage et le démarchage de prestataires, appuyés sur une connaissance fine de la demande. Elle dépasse donc la vision commune de l'interventionnisme économique local.

Conclusion

- 28 En l'espace de deux décennies, les actions des collectivités locales pour attirer ou faciliter la création d'activités économiques ont pris une certaine ampleur en France. Les dispositifs mis en œuvre sont perçus comme comportant des effets positifs pour le tissu économique local, l'emploi et la situation financière des collectivités locales. En fait, l'interventionnisme local semble plutôt avoir des effets limités. Tout ceci conduit à s'interroger à la fois sur la pertinence des interventions, sur la lisibilité des actions pour le monde économique et sur la faible prise en compte des contraintes et opportunités que constitue l'environnement pour le développement d'un territoire. Tout d'abord, parmi les moyens d'action économique consentis par le législateur, les outils privilégiés par les collectivités locales sont-ils bien choisis ? La production locale d'espaces équipés n'est pas toujours en rapport avec la demande des entreprises, qui comporte des aspects immatériels. On constate une surproduction de zones d'activités d'une qualité architecturale et paysagère moyenne, assez mal intégrées aux pôles urbains. Par ailleurs, les coopérations entre acteurs publics sont-elles encouragées ? Conséquence de la décentralisation à la française, on peut repérer une certaine concurrence entre communes (y compris au sein d'une même agglomération), qui s'ajoute à la rivalité traditionnelle entre départements et régions. Suite à la loi Chevènement, la constitution de structures intercommunales de projet pourrait contribuer à la mise en cohérence des actions des communes en direction du monde économique. Mais y aura-t-il croisement des préoccupations de taxe professionnelle ou d'emploi avec des questionnements sur l'étalement urbain ? Ceci est laissé à l'intelligence des acteurs locaux. Plus grave, rien n'est prévu pour inciter les structures intercommunales nouvelles à la concertation, voire la contractualisation avec les autres acteurs qui participent à l'interventionnisme local, comme les départements ou les chambres consulaires. On pourrait donc assister à un déplacement d'échelle de la concurrence territoriale, et du même coup à son intensification.
- 29 Pour que le développement local ne soit pas que rhétorique, ne faut-il pas également reconsidérer les finalités de l'interventionnisme local dans l'économie ? Dans le cadre de cette redéfinition, la prise en compte des contraintes et opportunités que recèle le territoire devrait déborder les questions désormais classiques de potentiel technologique ou d'appareil de formation, pour prendre en compte les ressources naturelles. Ne pas le faire rend difficile la conciliation effective entre développement économique et préservation des paysages ou des ressources naturelles. Cela peut conduire à multiplier les dépenses pour réparer les erreurs, ou à placer les entreprises et les pouvoirs publics en position d'accusés. C'est ce qui se passe à Toulouse depuis l'explosion de l'usine AZF. Mais affirmer que le respect de l'environnement doit être intégré par l'interventionnisme économique local peut comporter d'autres avantages. Tout d'abord, cela conduit à écarter l'idée selon laquelle les pouvoirs publics locaux doivent se cantonner à fournir des infrastructures et à créer un cadre favorable à l'action des entreprises. Une telle vision, qui peut naître légitimement après analyse des limites de l'interventionnisme local,

présente l'inconvénient de fixer strictement le partage des rôles entre acteurs publics et acteurs privés. On suppose que les demandes des entreprises en direction des pouvoirs publics sont connues (subventions, équipements, infrastructures, formation...) et on bannit l'idée que les collectivités puissent avoir des exigences autres que réglementaires ou financières vis-à-vis du secteur privé. Or, pour ce qui concerne la protection de l'environnement, bien des entreprises n'expriment spontanément aucune demande. Il revient donc aux pouvoirs publics d'accompagner les entreprises concernées vers l'adoption de technologies propres et sobres. La relation de certains acteurs économiques à l'environnement n'est pas conflictuelle uniquement en raison des coûts induits par le respect de la réglementation, mais du fait de la complexité des questions à aborder.

- 30 Justement, la difficulté des questions de protection de l'environnement et la nouveauté de ce champ d'action peuvent également susciter des rapprochements de collectivités locales et, plus largement, d'acteurs publics, dans un sens favorable à la compétitivité de long terme des entreprises. L'exemple du Nord-Pas-de-Calais montre que le partenariat des acteurs institutionnels (des collectivités locales aux chambres consulaires, en passant par l'Agence de l'Eau, l'ADEME ou les services de l'Etat) est indispensable pour donner aux actions en direction des entreprises une quelconque efficacité. On peut également mettre en avant les avantages du décloisonnement institutionnel. Une fois développée dans le champ des relations économie-environnement - où l'horizon est le moyen-long terme -, la culture commune aux acteurs publics travaillant sur un territoire pourrait éventuellement être réutilisée dans le cadre classique de l'interventionnisme économique local. Dans ce champ d'action, les enjeux de court terme - le maintien de l'emploi et l'obtention de la taxe professionnelle - sont fréquemment mis en avant, au détriment du développement à moyen-long terme du territoire. Aujourd'hui en quête d'efficacité et de sens, l'interventionnisme économique local n'a-t-il pas avantage à s'ouvrir aux questions environnementales ?

BIBLIOGRAPHIE

Bagnasco, A., Trigilia, C. (1993), *La construction sociale du marché*, Cachan, Editions de l'ENS-Cachan.

Blay, T. (2000), *Europôle Méditerranéen de l'Arbois : étude de positionnement économique et foncier, rapport de stage de Magistère Aménagement*, Centre d'études Supérieures d'Aménagement, Université de Tours.

Colletis, G., Pecqueur, B. (1993), « Intégration des espaces et quasi-intégration des firmes : vers de nouvelles rencontres productives ? » *Revue d'économie régionale et urbaine*, n°3, pp. 489-508.

Corolleur, F., Pecqueur, B. (1996), « Les politiques économiques locales en France durant la décennie 1980 », in Demazière, C. (ed), *Du local au global. Les initiatives locales pour le développement économique en Europe et en Amérique*, Paris, L'Harmattan.

Demazière, C. (2000), *Conclusions du groupe de projet " Développement économique et action publique "*, rapport pour le Conseil Régional Nord-Pas de Calais, 47p.

- Demazière, C. (2001), *Réflexion sur la problématique des franges franciliennes de la région centre - Analyse du développement économique*, rapport pour la Direction régionale de l'équipement du centre, 117p.
- Friedmann, J., Weaver, C. (1979), *Territory and Function : the Evolution of Regional Planning*, Londres, Edward Arnold.
- Gerbaux, F., Muller, P. (1992), « Interventions économiques des collectivités locales », *Pouvoirs*, n° 60.
- Grefe, X. (1996), « Politiques d'aménagement du territoire et espaces ruraux », *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, n°3, pp. 397-406.
- Hirschman, A. (1984), *Vers une économie politique élargie*, Paris, Editions de Minuit.
- Lachmann, J. (1997), *L'action économique régionale*, Paris, economica.
- Madiot, Y. (1995), *Aménagement du territoire*, Paris, Masson.
- Martinelli, F. (1985), "Public policy and industrial development in Southern Italy: anatomy of a dependent industry", *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 9, pp. 47-81.
- Mingione, E. (1981), *Fragmented societies*, Oxford, Basil Blackwell.
- Pahl, R. (1984), *Divisions of Labour*, Oxford, Basil Blackwell.
- Pecqueur, B. (1997), *Introduction à la table ronde "Entreprises et développement"* organisée à l'EUSEG Béthune, colloque de l'ASRDLE, Lille, 1-3 septembre.
- Pecqueur, B. (2000), *Le développement local*, Paris, syros.
- Perroux, F. (1961), *L'économie du XXème siècle*, Paris, Presses Universitaires de France.
- Stöhr, W., Tödtling, F. (1978), *Spatial equity - some antitheses to current regional development strategy*, Papers of the Regional Science Association, Vol. 38, pp. 33-53.
- Talbot, J. (2001), *Les déplacements domicile-travail. De plus en plus d'actifs travaillent loin de chez eux*, INSEE Première, n°767.
- Tourjanski-Cabart, L. (1996), *Le développement économique local*, Paris, Presses Universitaires de France.
- Vanier, M. (ed.) (1999), *Urbanisation et emploi. Suburbains au travail autour de Lyon*, Paris, L'Harmattan.

NOTES

1. Pour éviter que les communes ne cèdent à la pression de tel ou tel chef d'entreprise, seuls les départements et régions peuvent, depuis la loi Galland de 1988, verser des aides aux entreprises en difficulté.
2. L'analyse faite ici a été rendue possible par ma participation à un groupe de travail sur les zones d'activités, réuni à l'initiative du préfet d'Indre-et-Loire. Il va sans dire que les conclusions que je tire sont toutes personnelles.
3. Mon analyse s'appuie sur un travail de rencontre d'acteurs et d'animation d'ateliers, mené en 1999-2000 en Nord-Pas-de-Calais, dans le cadre de la Conférence Permanente du Bassin Minier (Demazière, 2000). Du fait de la brièveté de ce travail, les conclusions présentées ne peuvent être que partielles.

RÉSUMÉS

Depuis une vingtaine d'années, on assiste à la multiplication des interventions des collectivités locales françaises en direction du monde économique. Pour que ces actions participent au développement authentique d'un territoire, il conviendrait de mettre en œuvre une évaluation multidimensionnelle et de long terme de ces actions (section 1). Cet article met plutôt en relief la concurrence entre structures publiques et la redondance des interventions locales d'aménagement, ce qui se traduit par une attention faible portée aux questions environnementales touchant le monde économique (section 2). Un compte rendu d'expérience dans le Nord-Pas-de-calais montre qu'il y aurait pourtant intérêt à une prise en compte des questions environnementales dans la définition des actions publiques locales en direction des entreprises (section 3).

AUTEUR

CHRISTOPHE DEMAZIÈRE

Maître de conférences en aménagement-urbanisme, Centre de recherche Ville/Société/Territoire, MSH " Villes et territoires ", Université de Tours. Mél : demaziere@univ-tours.fr