

## 5. GOUVERNANCE ET PERFORMANCE DES TERRITOIRES.

---

**Bernard GUESNIER**

Professeur

Directeur de l'Institut d'Économie Régionale et Financière  
Université de Poitiers

L'espace français et l'espace québécois ont en commun, toutes proportions gardées, quelques caractéristiques géographiques notamment l'existence de territoires de marge plus ou moins vastes en voie de dépeuplement, soumis à l'attraction de pôles urbains qui captent activités et populations. Les deux pays France et Québec sont confrontés également à l'émiettement des collectivités territoriales, ainsi le recours à un regroupement des sociétés locales, autour de centres urbains est apparu dans les deux cas comme une solution susceptible de renforcer l'efficacité de la gouvernance et des stratégies de développement.

RICORDEL (1997) étudiant la gestion publique locale et ses performances grâce notamment au partenariat, définit ainsi la gouvernance : « elle désigne la structure de pouvoir d'une institution qui est intégrée dans un environnement large et complexe qui ne peut pas être dominé. Cette institution voit son activité et ses performances être tributaires des relations qu'elle noue de manière contractuelle et paritaire avec les différents éléments composant son environnement » (p. 426). Par environnement, on peut entendre aussi bien l'environnement interne d'une collectivité induisant le partenariat, que l'environnement externe, c'est-à-dire la coopération avec d'autres collectivités. Le rôle de la gouvernance locale invite à passer progressivement d'une logique concurrentielle à une logique organisationnelle des politiques locales, ce qui s'impose de plus en plus, par exemple dans le cas d'attraction d'entreprises (BAZIN, 1998).

Il est clair que l'organisation territoriale exige une mise en cohérence des limites politiques à l'intérieur desquelles les communes exercent leurs compétences et les limites requises, souvent plus vastes, pour une offre de capital public efficace, voire efficiente, ce qui implique naturellement la

recherche d'une échelle territoriale pertinente, donc d'une intercommunalité de projet.

L'intercommunalité est bien un impératif, dès lors, ressenti dans plusieurs pays qui n'ont pas réussi à temps une simplification de leur organisation territoriale, notamment pour produire de façon optimale les Biens Collectifs Locaux.

Ainsi, en Suisse, une loi de 1995 institutionnalisant l'agglomération comme nouvelle forme de collaboration intercommunale reçoit un commencement de réalisation dans le Canton de Fribourg qui est le seul à avoir adopté un texte légal spécifique. Sachant qu' « en Suisse, les alternatives en matière d'intercommunalité vont de l'association de communes (à but simple ou multiple) à la fusion pure et simple des communes concernées : la loi sur les agglomérations offre une solution intermédiaire ». L'expérience fribourgeoise qui devrait aboutir en 2005 (date de remise des travaux d'une constituante créée en 2001) est observée avec intérêt « L'agglomération se veut une nouvelle forme de collaboration intercommunale offrant aux communes la possibilité de définir elles-mêmes de nouveaux arrangements institutionnels selon une logique "de bas en haut" » (DAFFLON, RUEGG, 2003). Les auteurs proposent une agglomération « idéale » entre les déficiences de l'association et la difficulté de réaliser la fusion, un intermédiaire selon leur terminologie entre AGGLOMAX et AGGLOMIN (p. 898).

Au Québec, l'année 2002 a été placée sous le signe des fusions, ce que les participants au colloque ont pu vérifier pour la ville de Trois-Rivières en visitant la maison communale où le nombre de sièges est très contingenté (2 par communes). On doit constater que cela ne fait pas l'unanimité car le nouveau gouvernement installé en 2003 est fortement invité à assumer ses engagements préélectoraux, à savoir procéder à la défusion, une marche arrière bien difficile.

Où faut-il alors placer le curseur entre la simple association de communes, sans doute peu efficace, et l'agglomération dotée de tous les pouvoirs ? L'exemple de la Suisse montre qu'il faut savoir temporiser : l'inquiétude des communes limitrophes de perdre leur identité avec les conséquences que cela entraîne en matière de finances publiques est bien légitime.

Le cas français est lui-même plus complexe, non seulement du fait de l'émiettement communal (36 000 communes), mais aussi du fait de l'échec des regroupements de communes. La loi MARCELLIN du 16 juillet 1971 visait à réduire à l'unité par fusion deux ou plusieurs entités communales existantes. Les conseils municipaux des communes souhaitant fusionner peuvent procéder au choix, à une fusion simple, ou à une fusion comportant la création d'une ou plusieurs communes associées (code Général des Collectivités Territoriales). L'ambition du Ministère était de permettre la fusion de 10 000 communes. Le petit nombre de fusions qui persistent n'a pas modifié l'organisation territoriale française ; de plus, après un certain engouement, les défusions sont apparues.

De fait, c'est au cours de la décennie 1975-1985, marquée profondément par les effets de la crise économique et des chocs pétroliers, qu'a été instaurée la décentralisation, entraînant la prise en compte de plusieurs notions fortes : le développement local, la conception de projet, la participation du citoyen et encore la prise de décision locale dans le respect du principe de subsidiarité.

Commencée il y a déjà plus de deux décennies grâce aux lois DEFERRE de 1982, la décentralisation des pouvoirs au profit des collectivités locales correspond à une nouvelle forme de l'aménagement du territoire dans la perspective de faciliter la sortie de crise par le développement local. Le concept de développement par en bas (bottom up) prenait le relais du développement par le haut (top down) issu des modèles de diffusion de la croissance.

Le transfert de compétences aux différents échelons territoriaux était organisé de la manière suivante :

- la commune : urbanisme, équipements de proximité,
- le département : action sociale, développement rural,
- la région : planification, aménagement du territoire (compétence partagée), formation, développement économique.

En répartissant ainsi les compétences, les lois de 1982, certes, légitimaient certaines pratiques antérieures, mais elles ne mettaient pas en place les bases d'une organisation territoriale permettant d'une part de développer une offre de biens publics locaux aptes à attirer, puis ancrer les entreprises, et surtout d'autre part de limiter les effets pervers et néfastes de concurrence entre les collectivités. L'émiettement communal, malgré l'existence de nombreux Syndicats Intercommunaux, demeurait un handicap pour une gouvernance locale efficace.

En 1992, la loi JOXE-MARCHAND, dite loi pour l'Aménagement du Territoire de la République, inaugure l'ère de l'intercommunalité et donc la possibilité pour les collectivités de mettre en œuvre des coopérations pour l'aménagement et le développement. Les Établissements Publics de Coopération Intercommunale qui ont pour finalité l'élaboration de projets, peuvent aussi mutualiser leurs recettes fiscales - la Taxe Professionnelle Unique - supprimant ainsi la concurrence entre les collectivités locales proches qui mettait l'entreprise en position d'arbitrage lors de choix alternatifs de localisation. L'inefficacité des aides publiques locales aux entreprises ayant par ailleurs été démontrée, il est clair que la coopération intercommunale peut favoriser une offre de biens publics locaux cohérente avec les besoins des entreprises et de l'organisation industrielle, et ainsi générer de meilleures performances territoriales.

La gouvernance publique locale rejoint ici les intérêts de la gouvernance privée, dans une organisation territoriale (BAZIN, 1998) qui met en synergie d'une part les acteurs privés et leur organisation industrielle, et d'autre part les acteurs publics et leur organisation institutionnelle.

Certains territoires se sont développés spontanément comme des districts industriels italiens, sans l'aide publique selon ARZENI l'un de leurs présidents, la

coopération et la coordination réduisant les coûts de transaction et l'incertitude (création d'externalités positives). Mais il semble bien aujourd'hui que les défis de la mondialisation exigent une coopération élargie à l'ensemble de l'organisation territoriale pour réduire l'incertitude, certes inhérente à l'entrepreneuriat, mais grandissante et pour attirer de nouvelles entreprises tout en évitant le nomadisme (ZIMMERMANN, 1998).

Dans un premier temps, nous mettons en évidence l'avènement d'une gouvernance territoriale, et la pertinence d'un management territorial dans la perspective d'une excellence territoriale (I) ; dans un second temps nous montrerons que les évolutions différentielles des territoires, leurs performances relatives, peuvent en partie être imputables à l'intensité de l'organisation territoriale combinant gouvernance privée et gouvernance publique (II).

- I -

## **L'INTERCOMMUNALITÉ, UNE ORGANISATION INSTITUTIONNELLE INCONTOURNABLE POUR UNE GOUVERNANCE TERRITORIALE**

Si la gouvernance est une notion d'origine économique apparue il y a plus d'un demi siècle pour désigner les dispositifs de coordination interne et externe des activités de l'entreprise, elle couvre aujourd'hui les transformations des formes de l'action publique, et notamment la capacité de coordination des acteurs publics. Cela concerne les collectivités locales voisines comme les acteurs situés à différents échelons verticaux : interventions hiérarchiques sectorisées de l'État ou d'autres collectivités. La finalité de la gouvernance étant d'améliorer les processus de coordination entre les acteurs est indissociable de la notion de projet de territoire et indispensable dans la conduite des activités économiques confrontées à l'incertitude et aux dysfonctionnements des modes d'organisation. C'est bien le cas de la gouvernance territoriale qui doit concilier les attentes des habitants, les souhaits et impératifs des entreprises dans une perspective de développement durable respectueuse de l'environnement.

### **1.1. L'intercommunalité**

On conçoit aisément que la gouvernance dans un monde en mutation qui semble accélérée avec le changement de millénaire, dépasse largement le cadre de chacune des 36 000 communes et que l'intercommunalité est devenue incontournable. C'est bien ce que le législateur a compris et souhaité proposer, dans le cadre de la décentralisation, en offrant la possibilité aux collectivités locales de se regrouper en communautés (voir THURIOT, 1<sup>ère</sup> partie, chapitre 1, de ce volume).

Cette organisation territoriale est très vite montée en puissance : début 2003, l'intercommunalité compte 80 % de la population et 30 000 communes. Cet engouement pour l'intercommunalité, justifié par la recherche d'une gouvernance plus efficace (JAYET, 1993), prend appui sur deux corps théoriques complémentaires : la théorie des clubs et la théorie des organisations : « La parenté des problématiques est indéniable, la théorie des

clubs s'intéresse aux stratégies des acteurs considérés comme formant une unité de décision unique où l'acteur n'adhérant plus aux objectifs du club se délocalise, alors que la théorie des organisations considère l'organisation comme étant composée de plusieurs acteurs ayant des intérêts divergents et qui s'accordent sur des objectifs communs » (BAZIN, 1998).

La loi CHEVÈNEMENT (1999) retient finalement trois types de communautés avec la répartition de compétences suivante :

Compétences des Communautés (CC/CA/CU)

	Communauté de Communes	Communauté d'Agglomération	Communauté Urbaine
Compétences obligatoires	<ul style="list-style-type: none"> <li>- aménagement de l'espace</li> <li>- développement économique</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- aménagement de l'espace communautaire</li> <li>- développement économique</li> <li>- équilibre social de l'habitat</li> <li>- politique de la ville</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- développement et aménagement économique, social et culturel de l'espace communautaire</li> <li>- aménagement de l'espace communautaire</li> <li>- équilibre social de l'habitat</li> <li>- politique de la ville</li> <li>- gestion des services d'intérêt collectif (assainissement, eau, SDIS, abattoir, crématorium)</li> <li>- protection et mise en valeur de l'environnement</li> </ul>
Compétences optionnelles	<p><u>Une au moins parmi quatre :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- protection, mise en valeur de l'environnement</li> <li>- politique du logement et du cadre de vie</li> <li>- création, aménagement et entretien de la voirie</li> <li>- construction, entretien et gestion d'équipements culturels, sportifs et d'équipements d'enseignement pré-élémentaires et élémentaires</li> </ul>	<p><u>Trois au moins parmi les cinq :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- création, aménagement et entretien de la voirie, de parcs de stationnement d'intérêt communautaire</li> <li>- assainissement</li> <li>- eau</li> <li>- protection et mise en valeur de l'environnement</li> <li>- construction, entretien et gestion d'équipements culturels, sportifs d'intérêt communautaire</li> </ul>	

L'avancée par rapport aux lois de décentralisation de 1982 est considérable, cependant de nombreuses questions restent en suspens, notamment celle de chef de file pour les projets puisque l'aménagement de l'espace et le développement économique sont des compétences obligatoires pour toutes les communautés : c'est ce qui fait souhaiter une nouvelle vague de décentralisation, une réforme voulue par le gouvernement RAFFARIN.

Néanmoins, les institutions politiques locales ont la possibilité de développer des actions, ce qui suppose le recours à certains principes regroupés sous le concept de Management Territorial.

## 1.2. Le Management Territorial

Le territoire ne se réduit plus à une agglomération d'activités, il n'est plus un simple contenant, il devient actif, d'où une conception beaucoup moins passive du territoire. Il doit être en mesure de combiner les ressources internes du développement endogène avec l'installation de projets exogènes. Il est clair que l'intercommunalité permet de mettre en œuvre des stratégies par les institutions publiques locales qui doivent cependant respecter les principes du Management Territorial.

Ces principes au nombre de quatre, sont déclinés par DECOUTÈRE (1996) :

- « - prise en compte simultanée lors de l'élaboration et de la mise en œuvre de politiques publiques de quatre critères : EFFICACITÉ, ÉQUITABILITÉ, DURABILITÉ, CRÉATIVITÉ.
- Effort pour prendre en compte l'ensemble des acteurs influençant les résultats d'une politique, d'une mesure, d'un projet.
  - Une attention particulière pour rendre cohérentes, localement et à plusieurs échelles, les politiques conduites habituellement selon des objectifs sectoriels.
  - Un effort pour suivre de manière permanente l'évolution du contexte territorial et les effets des politiques publiques ».

La dynamique des territoires repose sur un processus continu de créations de ressources nouvelles, ce qui relève d'une double démarche : il faut se préoccuper de la structure et du fonctionnement du système productif qui doit évoluer dans une démarche permanente d'inventivité, ce qui relève de la gouvernance privée. Il faut aussi se préoccuper de l'offre de biens publics locaux et de l'adaptation du capital public aux besoins des habitants et des entreprises, ce qui relève de la gouvernance publique.

Il est évident que la mise en synergie d'un partenariat public-privé sera la clé de voûte de la réussite et des performances des territoires. Ce partenariat s'inscrit dans la mise en œuvre d'une gouvernance à la recherche d'une excellence territoriale.

### **1.3. La gouvernance et l'excellence territoriale**

La polysémie du terme « gouvernance » couvre un large éventail qui va du gouvernement d'État à la « corporate governance » des entreprises développée aux États-Unis.

« Par "gouvernance" les institutions de Bretton-Woods (1944) entendent l'amélioration du système de gouvernement, c'est-à-dire "la mise en place d'institutions qui soient efficaces et responsables à promouvoir les principes démocratiques (...) et à établir une nouvelle relation organique entre (le) gouvernement et (la) société civile" (STREN, 1992) » (DURET et VENTELOU, 1999). Cela conduit à retenir des indicateurs représentatifs du concept de « gouvernance », tels que la participation des citoyens, la qualité de la gestion publique, le développement social et les engagements macroéconomiques.

La « corporate governance » ou gouvernance d'entreprises (« The Nature of the firm », article, COASE, 1937) vise les dispositifs mis en œuvre pour obtenir des coordinations efficaces en interne si la firme est intégrée (hiérarchisée) ou en externe par des contrats, du partenariat, des normes dans les relations avec les sous-traitants, voire par la mutualisation et la confiance dans les districts industriels.

Les chercheurs s'intéressant aux transformations des modes de gouvernement des institutions locales anglaises, ont retenu le terme d'« urban governance » qui introduit une dimension territoriale.

On le constate, le terme de gouvernance revêt de multiples significations et de nombreux usages. Nous retenons ici pour notre part la gouvernance territoriale comme une combinaison effectuée localement des actions de toutes les institutions publiques et des actions privées, leur mise en synergie débouchant sur l'excellence territoriale. La mondialisation et les transformations des sociétés conduisent la collectivité, comme l'entreprise, à partager les mêmes valeurs en direction des citoyens, des usagers, des clients. Sans aller jusqu'aux qualifications extrêmes du maire chef d'entreprise et de l'entreprise citoyenne, c'est bien par la coopération et par la coordination des stratégies publiques et privées que les territoires peuvent améliorer leurs performances. Ainsi, le transfert des méthodes et des outils de management de l'entreprise vers la collectivité territoriale (voire dans l'autre sens) répond à la double nécessité de l'anticipation et de la réactivité qui s'imposent face aux évolutions de l'environnement (aléa, conflit, rupture-continuité, etc.) et face à la transversalité des processus qu'il faut traiter.

Cela nous conduit à analyser de manière approfondie la définition de la gouvernance présentée dans notre introduction : « elle désigne la structure de pouvoir d'une institution qui est intégrée dans un environnement large et complexe qui ne peut pas être dominé. Cette institution voit son activité et ses performances être tributaires des relations qu'elle noue de manière contractuelle et paritaire avec les différents éléments composant son environnement » (RICORDEL, 1997).

Cette définition soulève plusieurs questions qui évoquent la difficulté d'instrumentaliser la mise en œuvre d'une gouvernance territoriale :

- tout d'abord se pose le problème de la taille pertinente du territoire de l'institution par rapport à l'environnement : on conçoit que les 36 000 communes de l'hexagone se trouvent bien démunies pour offrir des biens publics locaux de manière isolée, et a fortiori pour développer une attractivité : le regroupement intercommunal devient incontournable ;

- ensuite se pose le problème des relations de l'institution locale avec l'environnement qui, de concurrentielles, peuvent devenir contractuelles pour améliorer le fonctionnement de son activité et ses performances ;

- d'où le concept de contractualisation paritaire :

- . avec d'autres institutions, par exemple : les contrats de ruralité, les contrats de développement global des territoires, les contrats entre les « pays » (loi PASQUA et VOYNET), et les départements et les régions, avec intégration dans les volets territoriaux des Contrats de Plan État-Région ;

- . avec d'autres acteurs en partenariat public-privé ou en concertation avec les entreprises, les associations, les individus dans le cadre des Conseils de Développement.

Il s'agit finalement de la capacité à organiser les ressources locales et à mobiliser les acteurs autour de la finalité d'un projet, finalité qui détermine des frontières systémiques spécifiques à chaque projet, difficiles à faire cadrer dans les découpages administratifs rigides. Aussi, il est utile de se reporter aux cinq propositions de STOKER (1998) pour une théorie de la gouvernance :

« - Elle traduit une interdépendance entre les pouvoirs des institutions associées à l'action collective ;  
 - En situation de gouvernance, les frontières et les responsabilités sont moins nettes dans le domaine de l'action sociale et économique ;  
 - Elle fait intervenir un ensemble complexe d'institutions et d'acteurs qui n'appartiennent pas tous à la sphère du gouvernement ;  
 - Elle fait intervenir des réseaux d'acteurs autonomes ;  
 - Elle part du principe qu'il est possible d'agir sans s'en remettre au pouvoir ou à l'autorité de l'État (dont le rôle serait plutôt d'être facilitateur, agent catalyseur) ».

La gouvernance territoriale présente bien deux dimensions : l'une publique, l'autre privée qui entrent plus ou moins en synergie selon l'intensité de leur mobilisation respective, selon l'effectivité des processus transversaux mis en œuvre et selon l'ampleur de la « transgression » des frontières entre les activités, les responsabilités, les compétences.

Le croisement de la gouvernance publique et de la gouvernance privée en fonction de la place du curseur sur une échelle d'intensité forte ou faible, conduit à une typologie de situations qui offre une grille d'analyse des performances territoriales.

### Typologie des situations et des effets générés par la gouvernance

		GOUVERNANCE PRIVÉE	FORTE		FAIBLE
		GOUVERNANCE PUBLIQUE	UNE OU QUELQUES ENTREPRISES DOMINANTES	COORDINATION ENTRE LES ENTREPRISES	ENTREPRISES ISOLÉES INDIVIDUALISTES
FORTE	GOUVERNEMENT CENTRAL ACTIONS : - VERTICALES - SECTORIELLES	ÉCONOMIE STRATÉGIQUE INDUSTRIE D'ÉTAT RIGIDITÉ FACE AUX MUTATIONS	TECHNOPOLES	- CONCURRENCE FORTE - RÈGLES DU MARCHÉ - INHIBITION DES INITIATIVES - FAIBLE CAPACITÉ D'ABSORPTION DES AIDES	
	COMBINAISON GOUVERNANCE DESCENDANTE ET DÉCENTRALISÉE ACTIONS TRANSVERSALES COOPÉRATION INTERCOMMUNALE	COORDINATION ET DIVERSIFICATIONS DIFFICILES COMBINAISON DIFFICILE SI LES 2 SPHÈRES PRIVÉE ET PUBLIQUE S'IGNORENT	PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ SYNERGIE ESSAIMAGE MILIEU INNOVATEUR OFFRE DE CAPITAL PUBLIC	POLITIQUE-GUICHET MAIS : - PEU DE PORTEURS DE PROJETS - RÉCEPTIVITÉ LIMITÉE	
FAIBLE	ACTIONS VERTICALES ET HORIZONTALES RÉDUITES AUX OBLIGATIONS LÉGALES	PATERNALISME MONOPOLE SUR LE MARCHÉ DU TRAVAIL ANCRAGE TERRITORIAL LIMITÉ	DISTRICTS INDUSTRIELS DYNAMISME INTERNE AU SYSTÈME PRODUCTIF	- ANÉMIE - DÉSERTIFICATION DES TERRITOIRES	

Les neuf situations proposées par le tableau caractérisent relativement bien la diversité des territoires de l'espace français : l'idéal type de la case centrale conduit à envisager le cheminement dynamique qui permette la mise en synergie des diverses formes de gouvernance. Si l'histoire socioéconomique des territoires nous montre des réussites imputables exclusivement à l'une ou l'autre des gouvernances, par exemple les districts industriels ou les villes abritant des industries d'État, on observe des situations de mutations économiques (reconversion industrielle, délocalisation, etc.) entraînant des crises prolongées dont la sortie suppose la mobilisation et la mise en synergie de toutes les forces disponibles. Par contre, l'absence ou le déficit des deux gouvernances conduit à des situations d'anémie et/ou de désertification. C'est ainsi qu'une partie de la diagonale aride qui traverse l'hexagone de la Lorraine à la région Midi-Pyrénées subit les conséquences de ce double déficit. Ainsi, les collectivités locales de la région Centre n'ont pas su saisir, dès 1992, la carte de l'intercommunalité, et de plus les industriels de la confection se sont livrés à une concurrence fratricide au lieu de coopérer et coordonner leurs activités.

Il est clair que l'organisation territoriale doit prendre appui sur l'intercommunalité : les entités doivent être aussi de taille critique suffisante pour développer une gouvernance apte à offrir le capital public indispensable pour ancrer les activités économiques, pour fidéliser les acteurs privés qui ont également intérêt à coordonner leurs actions pour une concertation efficace avec les représentants des collectivités publiques.

En conclusion de cette présentation théorique de la gouvernance territoriale, il convient de souligner que pour réussir sa mise en œuvre, cela passe par une rencontre, une intersection entre la sphère publique et la sphère privée, ce qui implique la transgression de toutes frontières, le décroisement des compétences, condition nécessaire sinon suffisante pour traiter tout ce qui relève de la transversalité.

Il importe maintenant d'étudier de quelle manière on peut évaluer la gouvernance territoriale et ses performances.

## - II -

### **LA PERFORMANCE TERRITORIALE**

La finalité de ce chapitre est d'appréhender l'influence de la gouvernance permise par l'organisation territoriale sur la performance. Pour cela, nous présenterons des résultats à différents échelons territoriaux en nous appuyant sur les travaux de BAZIN-BENOÎT (1996) pour les régions, ceux de RICORDEL (1997) et de SALLEZ (1995) pour les villes et sur les nôtres pour les Zones d'Emploi en incluant l'organisation territoriale intercommunale.

Auparavant, nous aborderons le cas des districts industriels qui ne sont pas inclus dans des frontières institutionnelles. En dehors de la question de l'échelle territoriale pertinente par rapport à la gouvernance et au management territorial, se pose celle des variables représentatives de la relation

gouvernance - performance et de leur mode de mesure : notamment pour évaluer la performance économique d'une ville ou d'un territoire, on est amené à recourir à un certain nombre de critères précis dont le choix résulte de jugements de valeur.

## **2.1. Les districts industriels**

Fruits de sociétés locales paysannes, puis artisanales avant de devenir industrielles, qui ont donc su valoriser leurs ressources, mobiliser leurs acteurs et surtout innover, les districts industriels sont une expression de la gouvernance privée. Leur évolution est fonction de leur propre dynamique et de leur aptitude à l'entretenir grâce à la coordination interne entre les entreprises, à la mutualisation des moyens, à la confiance entre les partenaires et bien sûr à la réactivité si la proactivité a fait défaut. Les districts industriels italiens souvent cités font, semble-t-il, encore preuve de belles performances.

Nous nous tournons ici vers la situation française. Dans une étude réalisée pour la Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale (DATAR) qui souhaitait promouvoir les Systèmes Productifs Locaux (SPL), C. COURLET prenant appui sur une étude des statistiques de l'année 1985, s'est efforcé de repérer les grappes d'entreprises industrielles, les « clusters » spécialisés de l'économie française. L'étude a finalement retenu l'existence d'une cinquantaine de « districts industriels » dont une liste de 25 a été retenue, de tailles très différentes et d'activités variées. N'étant pas inclus manifestement dans un périmètre administratif précis, nous avons choisi pour analyser leur évolution l'entité statistique Zone d'Emploi, délimitée par les trajets domicile-travail, suffisamment vaste pour intégrer les transgressions de frontières administratives, et surtout pour inclure l'essentiel de l'activité localisée du district industriel.

Souhaitant explorer leur dynamisme, nous avons sélectionné deux variables pour mesurer leurs performances : l'évolution des emplois salariés de 1987 à 2002, l'évolution des créations pures d'entreprises de 1993 à 2002 pour l'ensemble des activités (champ Industries-Commerce-Services -ICS) et pour le secteur tertiaire seul, afin de repérer leur dynamique hors activité industrielle. Les résultats détaillés pour les 25 districts industriels sont présentés en annexe, seules figurent ici les lignes de totalisations en vue d'une comparaison avec celles de la France métropolitaine prise comme référentiel.

Le constat est clair, tous les indicateurs pour le groupe des 25 districts industriels sont supérieurs à la moyenne nationale. Cette évolution différentielle tant des effectifs salariés que des créations pures d'entreprises est bien significative d'une performance relative supérieure à la référence France métropolitaine. Les résultats spécifiques au secteur tertiaire montrent bien que nous sommes en présence d'une dynamique plus profonde puisqu'elle réussit même à compenser le tassement de l'industrie pour deux districts industriels (voir en annexe le cas de Thionville et Thiers).

## Évolution comparée des 25 districts industriels par rapport à la France

### 1- Ensemble des activités Industrie-Commerce-Services (ICS)

Z.E.	Libellé de la zone d'emploi	Effectifs salariés		Évolution 87-2002	Créations d'entreprises		Évolution 93-2002
		Fin 1987	Fin 2002		1993	2002	
<b>Total des 25 districts</b>		<b>1262166</b>	<b>1595377</b>	<b>126.40</b>	<b>14553</b>	<b>15959</b>	<b>109.66</b>
<b>Total FRANCE</b>		<b>12818481</b>	<b>15862169</b>	<b>123.74</b>	<b>163575</b>	<b>167212</b>	<b>102.22</b>

### 2- Secteur tertiaire sans la construction

Z.E.	Libellé de la zone d'emploi	Effectifs salariés		Évolution 87-2002	Créations d'entreprises		Évolution 93-2002
		Fin 1987	Fin 2002		1993	2002	
<b>Total des 25 districts</b>		<b>636940</b>	<b>995395</b>	<b>156.28</b>	<b>11412</b>	<b>12369</b>	<b>108.39</b>
<b>Total FRANCE</b>		<b>7248845</b>	<b>10877167</b>	<b>150.05</b>	<b>139876</b>	<b>130614</b>	<b>100.57</b>

*(triés en décroissant sur l'emploi total en 1990)*

Sources : UNEDIC pour les salariés, SIRENE INSEE pour les créations d'entreprises.

Ces performances ne sont certainement pas imputables à la seule gouvernance privée, d'autant plus que même les districts industriels italiens avouent avoir recours aux institutions pour disposer d'externalités positives que seule une offre de capital public peut réellement proposer. Mais il semble bien difficile d'identifier le rôle des facteurs de la gouvernance publique dont le territoire de compétence ne coïncide pas nécessairement avec celui de la Zone d'Emploi et de son district industriel.

## 2.2. Région, décentralisation, coopération entre collectivités et performance

Comparant les performances de deux grandes régions Rhône-Alpes et Nord - Pas-de-Calais, BAZIN-BENOIT (1996) a montré que le recours à une organisation décentralisée et à la coopération entre les collectivités locales avait permis à Rhône-Alpes de se placer sur une trajectoire de croissance forte alors que le Nord - Pas-de-Calais a longtemps attendu pour compenser la crise du charbonnage et du textile, que l'intervention de l'État vienne engager de nouvelles activités : la création d'emplois dans l'industrie automobile n'a d'ailleurs été qu'une solution passagère.

Pour illustrer ce propos, nous pouvons certes rappeler que la Zone Industrielle de Recherche Scientifique et Technique (ZIRST) de Meylan près de Grenoble, restera longtemps le symbole de la création originale d'une technopole par la volonté et l'engagement des seules collectivités territoriales et des acteurs locaux.

Mais surtout, il importe d'observer que les deux régions se sont longtemps caractérisées par des trajectoires opposées. Appliquant l'Analyse Structurelle Résiduelle (ASR)\* pour les données de recensements de population de 1954 et de 1962, BEAUD (1966) avait obtenu le classement suivant :

\* Voir la note en fin de chapitre.

sur l'emploi total Nord - Pas-de-Calais : groupe 1

Rhône-Alpes : groupe 5

sur l'industrie seule Nord - Pas-de-Calais : groupe 3

Rhône-Alpes : groupe 5

faisant ressortir, dès cette période, les différentielles de trajectoires suivies par les deux régions.

Nous avons prolongé cette étude (GUESNIER, 1998) et réalisé les mêmes calculs de l'ASR sur les données des recensements de 1982 et de 1990. On constate que :

- le Nord - Pas-de-Calais :

pour l'emploi total est resté dans le groupe 1

pour l'emploi industriel est même passé du groupe 3 au groupe 1

révéant une forte détérioration de sa trajectoire

- alors que Rhône-Alpes :

pour l'emploi total maintenait sa position dans le groupe 5

pour l'emploi industriel, la situation s'améliorait passant du groupe 5 au groupe 6. Ces résultats révèlent un renforcement de la

composante résiduelle régionale imputable au dynamisme interne des collectivités prenant appui sur les possibilités offertes par la décentralisation.

La mise en évidence statistique par l'ASR de ces trajectoires très contrastées, confirme les conclusions de BAZIN-BENOÎT (1996). Elle analyse en profondeur les circonstances et les conditions dans lesquelles l'organisation décentralisée a bien fonctionné en Rhône-Alpes, alors que dans le Nord - Pas-de-Calais, c'est bien une attente passive de l'intervention de l'État qui a retardé longtemps la reconversion de l'économie régionale soumise à de lourdes mutations industrielles.

Cette stratégie territoriale consistant à compter sur ses propres forces a été analysée par SALLEZ (1995) et RICORDEL (1997).

### **2.3. Gouvernance des villes et performances**

A. SALLEZ (1995) a mis en évidence une relation économétrique entre la dynamique des villes et un éventail de facteurs explicatifs constituant leur potentiel de dynamique économique.

Le potentiel intègre différentes composantes qui sont au nombre de six : la notion de « milieu fécondant », niveau de qualification, existence d'un pôle d'enseignement supérieur, le caractère innovant des entreprises et diversification de leur portefeuille d'activités, l'accessibilité par les infrastructures de transport, la qualité de vie, la capacité à retenir les étudiants formés sur place, la qualité des services publics.

Les écarts entre la réalisation effective et le potentiel déterminé par le modèle économétrique sont « attribuables en large partie à la qualité de

gouvernement des villes, c'est-à-dire la capacité de leurs dirigeants (élus de la commune-centre et des communes périphériques, organismes de régulation comme les Chambres de Commerce, les syndicats patronaux et ouvriers, patrons d'entreprises) à promouvoir implicitement ou explicitement un projet commun d'agglomération », (SALLEZ, 1995).

Cette expression du gouvernement des villes se rapproche de la notion de gouvernance territoriale puisqu'il fait référence, d'une part, au comportement des élus, tant de la commune-centre que des communes périphériques, soit une partie de la gouvernance publique, et d'autre part au rôle des entreprises et de leurs organismes, soit une partie de la gouvernance privée.

Quant à la performance économique, SALLEZ retient la variable de dynamique que l'INSEE a voulu la plus objective et neutre : il s'agit du rapport du taux de croissance démographique sur le taux de chômage. Le premier élément mesure l'attractivité de la ville, le second exprime la santé économique de la ville. Certes, cette expression statistique est sans doute neutre, mais la combinaison d'une variation temporelle mesurée par le taux de croissance démographique et d'un indicateur statique peut poser quelques problèmes : l'accroissement démographique provenant de la création d'emplois peut générer du chômage (par les conjoints), la mesure instantanée à une date du taux de chômage peut occulter une évolution positive ou négative. Par ailleurs, la ville définie géographiquement par l'INSEE, à structure constante peut subir des effets d'étalement de la population, de débordement : l'agglomération telle que l'a retenue SALLEZ est une entité enfermée dans des limites fixes à deux dates ; ce qui déborde au cours du temps et qui tient cependant à la dynamique urbaine interne, échappe à la mesure de la croissance.

Malgré ces limites SALLEZ (1995) établit que l'écart entre le dynamisme potentiel des villes et leur réalisation effective peut être le résultat d'une régulation plus ou moins efficace du mode de gestion publique, d'une gouvernance locale apte ou non à mobiliser le potentiel urbain pour accroître la performance économique. Si le dynamisme potentiel est supérieur au dynamisme effectif, on peut estimer qu'il existe un gisement de dynamisme à exploiter ; inversement, la qualité de la gestion municipale a pu générer un effet de synergie.

RICORDEL (1997), dans une analyse plus ciblée sur le partenariat, reprend les résultats de SALLEZ et retient la variable d'écart comme mesure de la performance de la gestion publique.

Celle-ci est appréhendée par RICORDEL par le degré de partenariat (c'est-à-dire la structure des contrats de production des services publics), par la taille du secteur public, par l'importance relative de la gestion associative et par le poids de l'intercommunalité.

Ce dernier critère est cependant écarté par l'auteur. Car selon lui « S'il est souhaitable de connaître la part des ressources de la commune allouée aux services gérés par l'intercommunalité. Mais la difficulté rencontrée par les

mairies en matière de renseignement statistique, nous a fait renoncer, avec regret, à intégrer cette variable d'intercommunalité dans le modèle ».

Les résultats trouvés par la relation empirique entre le partenariat et la performance conduisent l'auteur à la conclusion suivante :

*« À partir d'un échantillon de 20 communes-centres de grandes agglomérations françaises, nous établissons l'existence d'un lien entre la gouvernance et la performance économique. La relation indique qu'une gestion publique locale trop déléguée aux opérateurs publics et privés indépendants ou bien trop concentrée aux mains du secteur public municipal, déterminent des résultats en matière de capacité de régulation moins bons qu'une gestion qui maintient un équilibre entre secteur public et opérateurs indépendants. Au-delà de ce résultat, notre étude conforte tout l'intérêt qu'il convient d'accorder à l'analyse des relations partenariales ou de mixité dans la gestion publique », (RICORDEL, 1997).*

Cette conclusion positive sur la nécessité d'un partenariat public-privé pour améliorer les performances des collectivités est établie, il faut le rappeler sans considération de l'intercommunalité, c'est ce que nous allons essayer d'approcher dans les développements suivants.

#### **2.4. Zones d'Emploi, intercommunalité, gouvernance mixte et performances**

Si l'intercommunalité est devenue maintenant incontournable dans les pays où les limites communales inhibent les stratégies de développement et d'aménagement, et plus particulièrement en France, c'est peut-être parce qu'après la loi sur l'Aménagement du Territoire de la République de 1992 (ATR, JOXE-MARCHAND) certains territoires se sont très vite emparés de cette opportunité pour développer leur compétitivité en mettant en œuvre une gouvernance pertinente.

Nous avons déjà évoqué les bonnes performances de la région Rhône-Alpes qui a mis en place une forme particulière d'intercommunalité avec les Contrats Globaux de Développement entre le Conseil Régional et les pays, mais qui s'est aussi très vite raccrochée à la création de communautés de communes. Dans le même ordre d'idée, il convient de remarquer les performances remarquables en France en termes de croissance démographique et économique de l'Ouest-Atlantique comprenant Bretagne, Pays de la Loire, Poitou-Charentes boostées par l'intercommunalité qui, dès 1996, a couvert presque l'intégralité de ce territoire. Sans doute une expérience déjà ancienne d'organisation mutualiste, associative et solidaire dans ces trois régions a favorisé la mise en œuvre de l'intercommunalité apportant en prime un développement économique remarquable.

Nous allons illustrer le rôle de la gouvernance territoriale en choisissant entre la région et la ville (ou l'agglomération) un échelon spatial intermédiaire : la Zone d'Emploi. Elle apparaît (nous l'avons déjà évoqué) être une entité pertinente pour relier la dynamique économique et l'organisation territoriale qui s'exerce sur cet espace même si elle ne correspond à aucun territoire de gestion institutionnelle. C'est peut-être d'ailleurs le meilleur moyen pour saisir les effets de la transgression des frontières découlant des attributions de compétences.

### **2.4.1. Une approche économétrique des effets de la gouvernance territoriale (PÉPIN, GROSSE, GUESNIER, 2002)**

La France a été divisée par l'INSEE en 348 Zones d'Emploi dans la définition 1994 : ce découpage qui résulte de l'observation des trajets domicile-travail paraît bien traduire la réalité du fonctionnement des activités économiques et la polarisation qui s'effectue autour d'un centre attractif. Aussi, nous avons retenu les entités territoriales déterminées par ce découpage pour observer et analyser les relations entre la gouvernance et la performance.

Comme variable représentative de la performance de ces territoires faute d'indicateurs de valeurs économiques (chiffre d'affaires, valeur ajoutée, rentabilité économique, etc.), nous avons, comme pour les Zones d'Emploi des districts industriels, choisi deux variables simples. Il s'agit de l'évolution de l'emploi salarié dans le champ ICS - Industrie, Commerce, Services, entre 1994 et 2000 (source UNEDIC) qui représente la trajectoire du territoire issue de son moteur économique et le taux moyen de créations pures d'entreprises au cours de la période 1993-2000 dans le même champ ICS (source SIRENE INSEE) qui traduit la dynamique de renouvellement du tissu économique. Ces deux variables permettent aussi toutes les comparaisons d'évolution à différentes échelles géographiques.

Comme variable explicative, les éléments retenus par SALLEZ n'ayant plus la même consistance à cette échelle, nous avons opté pour une combinaison pondérée sans doute discutable, de caractéristiques plus proches de ce que la gouvernance territoriale entend exprimer : il s'agit de la couverture de la zone d'emploi par des intercommunalités en 1996, de la présence d'un Comité Local de Bassin d'Emploi (CLBE), d'une Plate-Forme d'Initiative Locale (PFIL), d'une agence de développement dans la perspective d'approcher l'importance de la gouvernance dans sa double dimension publique et privée.

L'analyse de plusieurs formes de relation entre l'indice de la gouvernance territoriale et, d'une part, l'indice de variation de l'emploi salarié entre 1994 et 2000 (source UNEDIC) et, d'autre part, le taux moyen de créations pures d'entreprises des années 1993 à 2000 sur le stock d'entreprises du 1-1-1994 (source SIRENE INSEE) fait apparaître sur l'ensemble des données des 348 Zones d'Emploi, de bonnes corrélations et des tests statistiques satisfaisants. Dans les deux cas, le lien de causalité positif espéré entre la gouvernance et la performance est bien confirmé. Il apparaît toutefois que l'effet positif ne se manifeste qu'à partir d'un certain seuil en deçà duquel l'intensité de la gouvernance est sans effet sur la performance. Ce résultat rejoint celui exposé par RICORDEL, mais nous n'avons pas déterminé un seuil de saturation, ni de renversement d'effet positif comme dans l'étude du partenariat sur les villes : les territoires d'observation sont, il est vrai, très différents de même que les variables représentatives.

Pour compléter cette approche économétrique dont les résultats montrent bien une influence décisive de la gouvernance sur la performance,

nous proposons de présenter trois études de cas typiques, trois Zones d'Emploi, pour illustrer la diversité des trajectoires en fonction de la gouvernance.

### 2.4.2. Une illustration des effets de la gouvernance (GUESNIER, 2003)

Les trois études de cas ont été retenues en fonction de la position relative des trois Zones d'Emploi dans les vecteurs de répartition des 348 zones d'emploi selon la valeur de différents indicateurs qui permettent de disposer d'une échelle de référence. Les critères choisis pour caractériser les performances des zones d'emploi sont l'indice d'évolution de la population totale entre 1990 et 1999, la spécificité des effectifs salariés de l'industrie en 2000 (source UNEDIC), et l'indice d'évolution des stocks d'entreprises dans l'industrie entre le 1-1-1994 et le 1-1-2001 :

	96.63 Argenton-s/Creuse ↓			110.5 La Rochelle ↘				112.06 Vallée de l'Arve ↘
Nombre de zones d'emploi	55	55	68	34	33	38	29	36
Évolution population totale 90 à 99	<98	<100	<102	< <b>103.36</b>	<105	<107	<109	> ou = 109

N.B. : Le nombre en gras est la valeur de référence nationale.

	0.86 La Rochelle ↓		1.42 Argenton-s/Creuse ↓		1.60 Vallée de l'Arve ↓			
Nombre de zones d'emploi	23	20	36	28	60	65	62	54
Spécificité salariés de l'industrie	<0.5	<0.7	<0.9	< <b>1</b>	<1.2	<1.5	<1.8	> ou = 1.8

N.B. : Le nombre en gras est la valeur de référence nationale.

	89.5 Argenton-s/Creuse ↓			95.86 Vallée de l'Arve ↓			106.51 La Rochelle ↓	
Nombre de zones d'emploi	67	20	23	36	41	68	41	52
Évolution des stocks d'entreprises dans l'industrie 1-1-2001 / 1-1-1994	<90	<91	<92	< <b>93.76</b>	<95	<98	<101	> ou = 101

N.B. : Le nombre en gras est la valeur de référence nationale.

Les profils et les trajectoires des trois Zones d'Emploi apparaissent très contrastés, aussi nous souhaitons, au-delà de l'influence des facteurs déterministes issus du passé, mettre en évidence les effets d'une intervention efficace de la gouvernance et inversement, les conséquences néfastes de sa défaillance.

Le premier cas est celui d'un district industriel dont la dynamique repose sur un système productif local performant : la Zone d'Emploi de la Vallée de l'Arve.

Le deuxième cas caractérise une situation de défaillance du système productif local : la Zone d'Emploi d'Argenton-s/Creuse.

Le troisième cas illustre un retournement de trajectoire réussi grâce à une gouvernance locale efficace : la Zone d'Emploi de La Rochelle.

Pour appréhender leur performance respective, nous avons réuni dans un tableau, les indicateurs de l'évolution démographique.

### Évolution de la population totale et des soldes migratoires et naturels

	1982	1990	1999	Indices		Soldes 82-90		Soldes 90-99	
				90/82	99/90	Migrat.	Naturel	Migrat.	Naturel
Vallée de l'Arve	122557	138755	155495	113.22	112.06	7732	8466	6236	10504
Argenton-sur-Creuse	53808	51542	49806	95.79	96.63	467	-2733	1304	-3040
La Rochelle	182231	188750	208564	103.58	110.50	1680	4839	16893	2921
France (en milliers)	54335	56615	58518	104.20	103.36				

#### *Diagnostic des trois zones d'emploi*

Les profils et les trajectoires démographiques des trois Zones d'Emploi révèlent des fonctionnements très contrastés que nous allons approfondir.

#### **- La Vallée de l'Arve :**

La zone d'emploi qui appartient à la Région Rhône-Alpes s'est développée autour d'un système productif local qualifié de district industriel qui semble-t-il lui a assuré sa croissance. La performance remarquable de la croissance démographique qui s'inscrit dans une trajectoire de progression régulière supérieure à la référence nationale et de la progression des actifs est le résultat d'une bonne coordination des activités industrielles au sein du district industriel. On observe en effet, que la croissance des actifs du secteur industriel entre 1990 et 1999 avec un indice de 110.02, alors que l'ensemble national est sur une trajectoire de déclin 88.20 ; ce qui confirme la valeur de l'indice de spécificité des salariés de l'industrie à 1.60.

La dynamique industrielle de la Zone d'Emploi ne paraît donc pas avoir été freinée par le déficit de coopération intercommunale révélé par une demande pressante des entreprises souhaitant qu'une taxe professionnelle unique pour l'ensemble vienne résoudre une inégalité flagrante de traitement : l'écart qui est selon les communes de 1 à 20, devra être réduit grâce à l'intercommunalité.

#### **- Argenton-sur-Creuse :**

La zone d'emploi, située dans la région Centre, est fortement marquée par son caractère rural, la densité est de 23 habitants/km<sup>2</sup> pour une moyenne nationale de 108. L'évolution démographique s'inscrit dans une trajectoire nettement décroissante imputable à un solde naturel négatif que ne compense pas le solde migratoire malgré un léger redressement.

Si l'emploi salarié industriel enregistre un indice de spécificité de 1.42, c'est à cause du déséquilibre d'un rural fort et d'un tertiaire faible car la zone d'emploi a été victime du retrait de l'industrie de la confection.

Ce secteur avait 1140 salariés, soit presque le 1/3 des salariés industriels en 1987, en 2000 il n'en reste que 386 : ce n'est sans doute qu'une survivance. La spécialisation dans l'industrie de la confection et de l'habillement n'a pas été transformée en Système Productif Local en raison d'une incapacité des chefs d'entreprises à coordonner leurs actions : ce comportement se retrouve dans une grande partie de la région Centre.

Finalement, le double déficit d'organisation des activités productives et de coopération intercommunale a entraîné la Zone d'Emploi d'Argenton-sur-Creuse, dans un processus de dépérissement dont le cercle vicieux ne pourra être brisé que par une intense stratégie partenariale d'actions publiques et privées organisées de manière à mobiliser tous les acteurs du territoire.

### **- La Rochelle :**

Zone d'Emploi littorale et portuaire, La Rochelle a subi les conséquences des restructurations de ses chantiers navals et de plusieurs reconversions industrielles mal assimilées, au point que la décennie 1980 était encore marquée par des pertes d'emploi.

L'observation de l'évolution démographique a montré clairement qu'autour de l'année 1990, il s'est réalisé une mutation qui fait que la dernière décennie du siècle a été pour La Rochelle celle de tous les changements. Si le solde migratoire multiplié par 10, grâce à son attractivité, a propulsé la Zone d'Emploi sur une trajectoire très positive, il n'a pas encore eu d'effet sur le solde naturel positif, ce qui renforcera la croissance démographique. L'attractivité de la Zone d'Emploi peut se mesurer par les indices 1990-1999 des actifs du secteur industriel : 106,04 pour 88,20 en France, et du secteur tertiaire : 120,51 pour 112,77 en France.

Ce retournement remarquable des trajectoires ne peut pas être imputé à un quelconque moteur d'activité industrielle : en effet, l'indice de spécificité n'était encore qu'à 0,72 en 1990. Aussi convient-il de s'intéresser à l'action de la gouvernance publique. En prenant la décision de créer « une zone d'entreprise » (avec franchise fiscale de dix années pour toute installation), le gouvernement au milieu des années 80 visait le redémarrage de l'économie de La Rochelle. Peu après, le Conseil Général mettait en place la SADEC, une Société anonyme d'économie mixte pour le développement. Dans le prolongement de cette nouvelle forme de gouvernance territoriale, La Rochelle, délaissant une compétition fratricide entre les collectivités, crée en 1992, grâce à la loi Joxe, une Communauté de Ville mettant fin à plusieurs années de concurrence entre ville centre et communes périphériques. Après la loi Chevènement en 1999, elle sera transformée en Communauté d'Agglomération constituant d'ailleurs un bipôle avec la communauté d'agglomération de Rochefort s/Mer. Le partenariat public-privé qui se développe est bénéfique puisque sont créés, au cours de la décennie 1990, un Centre Régional d'Innovation et de Transfert de Technologie en agro-alimentaire et un Système Productif Local de l'industrie nautique, tandis que la gouvernance privée peut s'enorgueillir de la présence de sept clubs d'entreprises. Ajoutons qu'en complément, la gouvernance publique par l'intermédiaire de l'État, a également

créé une université en 1993, donnant ainsi des opportunités nouvelles de formation et de recherche de haut niveau.

Pour conclure ces études de cas présentées trop brièvement, retenons que la coordination des activités dans un district industriel mise en œuvre par la gouvernance privée est un facteur de performance ; qu'une gouvernance publique d'État, mal relayée par une gouvernance locale, ne peut compenser un déficit de coopération entre les entreprises, et par conséquent, ne peut empêcher la formation de disparités ; qu'une mise en synergie partenariale des gouvernances publique et privée peut opérer des retournements de trajectoire et rendre certains territoires performants.

### **- CONCLUSION -**

L'existence d'un lien entre gouvernance territoriale et performance économique apparaît relativement bien établie ainsi que l'ont montré plusieurs études économétriques complétées par des illustrations de cas représentatifs.

L'organisation territoriale est plus ou moins favorable à la gouvernance d'un territoire. En raison de la taille restreinte des collectivités locales en France, l'intercommunalité apparaît incontournable et elle a semble-t-il démontré son efficacité dans la gouvernance publique qui peut ainsi entrer en synergie avec la gouvernance privée. La combinaison de la coordination à l'intérieur de la sphère publique avec la coordination à l'intérieur de la sphère privée dans un partenariat élargi, constitue vraisemblablement le mode opératoire le plus efficace de la gouvernance territoriale bien comprise pour traiter les problèmes transversaux. Le découplage des compétences entre les domaines d'attribution verticale des responsabilités est certainement, aujourd'hui, une des conditions nécessaires, sinon suffisantes, pour que puisse s'installer une gouvernance visant l'excellence territoriale. C'est la combinaison réussie d'un comportement général transgressant, au service d'un projet de territoire, toutes les fonctions administratives, institutionnelles :

- d'entreprises citoyennes mais agissant de manière coordonnée avec les concurrents (coopétition, coopération-concurrence) et avec les institutions publiques ;

- d'institutions publiques locales coopérant dans l'intercommunalité et partageant le partenariat, la contractualisation avec les différents échelons territoriaux déconcentrés et/ou décentralisés.

**BIBLIOGRAPHIE**

BAZIN S., 1998, « Passage d'une logique concurrentielle à une logique organisationnelle des politiques locales d'attraction d'entreprises : le rôle de la gouvernance locale », *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, n° 4, pp. 585-606.

BAZIN-BENOÎT S., 1996, *Les politiques locales d'attraction d'entreprises : d'une logique concurrentielle à une logique organisationnelle. Cas des régions Nord - Pas-de-Calais et Rhône-Alpes*, thèse de Doctorat, Université de Lille I.

BEAUD M., 1966, « Une analyse des disparités régionales de croissance », *Revue Économique*, n° 1.

DAFFLON B., RUEGG J., 2003, « Créer l'agglomération par une logique « de bas en haut » : la démarche du canton de Fribourg (Suisse) », *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, n° 5, pp. 889-908.

DECOUTÈRE S., 1996, « Finalités et modalités du management territorial », in DECOUTÈRE S., RUEGG J., JOYE D. (sous la direction de), *Le Management Territorial. Pour une prise en compte des territoires dans la nouvelle gestion publique*, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, Lausanne.

GUESNIER B., 1998, « La dynamique spatiale du système productif », in *Recomposition et développement des territoires*, NEMERY J.C. et LOINGER G. (coord.), Éditions l'Harmattan.

GUESNIER B., 2003, « De la formation des disparités territoriales à leur correction. Des outils au service de la gouvernance locale », in ouvrage en hommage au Professeur Gaston GAUDARD (Fribourg), *L'espace économique mondial et régional en mutation*, Éditions Schultless, Zurich.

JAYET H., 1993, « Territoires et concurrence territoriale », *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, n° 1, pp. 55-76

PÉPIN D., GROSSE O., GUESNIER B., 2002, *Analyse économétrique des effets de la gouvernance territoriale locale*, Note de Recherche, CRIEF, Faculté de Sciences Économiques de Poitiers.

RICORDEL P., 1997, « La gestion publique locale : partenariat et performance. Une étude empirique sur 20 communes-centres d'agglomérations françaises », *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, n° 3, pp. 425-449.

SALLEZ A., 1995, « Dynamique urbaine, une analyse qualitative et économétrique pour la France », *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, n° 5, pp. 825-840.

STOKER G., 1998, « Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance », *RISS*, n° 155.

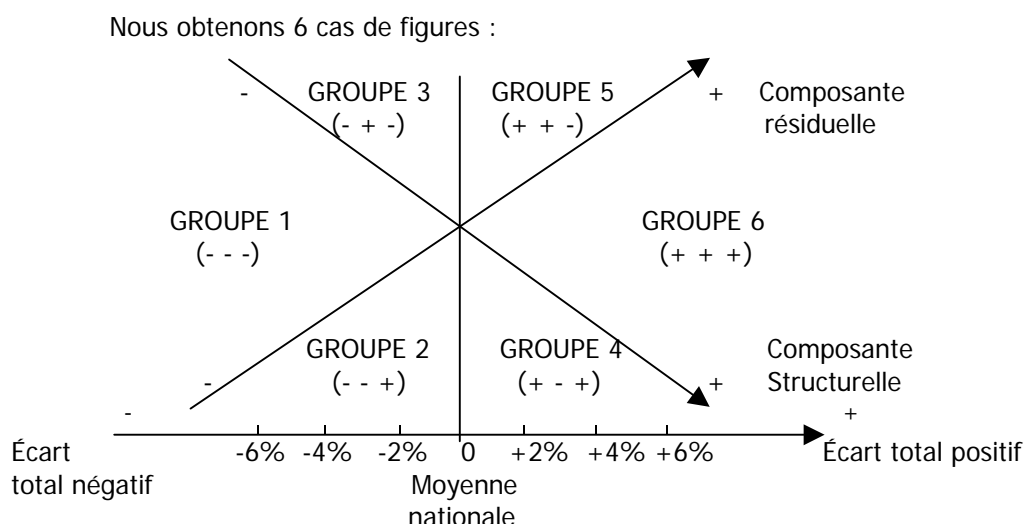
ZIMMERMANN J.B., 1998, « Nomadisme et ancrage territorial : propositions méthodologiques pour l'analyse des relations firmes-territoires », *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, n° 2, pp 211-230.

## NOTE

L'Analyse Structurelle Résiduelle (A.S.R.) classe les portions de territoires (Régions, départements, zones d'emploi) en fonction de la trajectoire d'un indicateur par rapport à un référentiel, exemple : évolution de l'emploi par rapport à la moyenne nationale. C'est une manière d'appréhender la performance des territoires en séparant ceux dont la trajectoire est inférieure à la moyenne nationale et ceux dont la trajectoire est supérieure à la moyenne nationale, ou encore, disons en séparant ceux qui perdent et ceux qui gagnent.

La trajectoire d'un territoire est la résultante d'une dynamique liée, d'une part à la composition sectorielle du système productif qui s'exprime dans la composante structurelle, d'autre part à sa capacité de réaction interne propre, ce que l'on appelle la composante résiduelle géographique, territoriale.

L'écart total observé de la trajectoire d'un territoire par rapport à la moyenne nationale, (référentiel choisi), peut être positif ou négatif selon les différentes combinaisons des composantes structurelles ou territoriales. Selon la part, la dotation du territoire en secteurs croissants ou décroissants par rapport à l'ensemble national, la trajectoire résultante peut être entraînée positivement ou négativement par la dynamique nationale, mais elle peut être renforcée ou contrebalancée par la composante résiduelle, la dynamique propre du territoire. La méthode qui se nomme SHIFT-SHARE combine donc la structure sectorielle du système productif, le poids respectif de chaque secteur et l'évolution tendancielle de chaque secteur.



Le groupe 1 cumule les deux composantes structurelle et résiduelle négatives ce qui, au mieux, peut permettre de rester proche de la moyenne nationale à l'intersection des axes. La trajectoire est d'autant plus défavorable que l'on s'éloigne de l'axe vertical.

Le groupe 6 est en position inverse.

On comprend dès lors que le passage entre deux périodes d'une trajectoire du groupe 3 au groupe 1 constate une dégradation de la composante résiduelle, territoriale (cas du Nord - Pas-de-Calais pour l'activité industrielle).

À l'inverse, le passage du groupe 5 au groupe 6 constate une amélioration de la composante structurelle alors que la composante résiduelle territoriale était déjà positive (cas de Rhône-Alpes pour l'activité industrielle).

### Évolution comparée des 25 districts industriels par rapport à la France

(triés en décroissant sur l'emploi total en 1990, RGP)

#### 1- Ensemble des activités Industrie-Commerce-Services (ICS)

Z.E.	Libellé de la zone d'emploi	Effectifs salariés		Évolution87 -2002	Créations d'entreprises		Évolution93 -2002
		Fin 1987	Fin 2002		1993	2002	
7301	Toulouse	198927	314386	158.04	3175	3860	121.57
2321	Rouen	173795	195534	112.51	1467	1169	79.69
8223	Grenoble	143994	174930	121.48	1723	1828	106.09
9331	Cannes-Antibes	70019	105266	150.34	1998	2291	114.66
2206	Sud Oise	71768	80285	111.87	852	699	82.04
7402	Limoges	59064	67390	114.10	502	558	111.16
4307	Besançon	50699	64919	128.05	505	545	107.92
4113	Thionville	70745	66387	93.84	478	477	99.79
2101	Vallée de la Meuse	51609	56265	109.02	432	438	101.39
5205	Choletais	58781	68086	115.83	304	328	107.89
5410	La Rochelle	36412	52293	143.61	533	634	118.95
8207	Vallée-de-l'Arve	43297	60054	138.70	554	738	133.21
7303	Albi-Carmaux	31281	36490	116.65	362	473	130.66
5216	Vendée Ouest	23751	37068	156.07	362	470	129.83
3124	Saint-Omer	26209	31568	120.45	127	141	111.02
5214	Vendée Est	26612	41884	157.39	137	148	108.03
9361	Orange	16903	22035	130.36	316	359	113.61
8204	Oyonnax	21202	24627	116.15	144	131	90.97
5340	Fougères	14366	17922	124.75	61	97	159.02
4180	Vosges de l'Ouest	13996	14558	104.02	96	112	116.67
4313	Saint-Claude	15578	15969	102.51	102	110	107.84
2212	Vimeu	12430	14820	119.23	67	70	104.48
7311	Millau	10117	11505	113.72	111	131	118.02
8381	Thiers	11918	11626	97.55	69	84	121.74
4308	Morteau	8693	9510	109.40	76	68	89.47
<b>Total des 25 districts</b>		<b>1262166</b>	<b>1595377</b>	<b>126.40</b>	<b>14553</b>	<b>15959</b>	<b>109.66</b>
<b>Total FRANCE</b>		<b>12818481</b>	<b>15862169</b>	<b>123.74</b>	<b>163575</b>	<b>167212</b>	<b>102.22</b>

#### 2- Secteur tertiaire sans la construction

Z.E.	Libellé de la zone d'emploi	Effectifs salariés		Évolution87 -2002	Créations d'entreprises		Évolution93 -2002
		Fin 1987	Fin 2002		1993	2002	
7301	Toulouse	124477	229421	184.31	2508	2917	116.31
2321	Rouen	91425	125122	136.86	1156	916	79.24
8223	Grenoble	80863	114871	142.06	1415	1464	103.46
9331	Cannes-Antibes	48501	81757	168.57	1577	1817	115.22
2206	Sud Oise	31928	47278	148.08	650	556	85.54
7402	Limoges	32276	43500	134.78	413	447	108.23
4307	Besançon	29363	42414	144.45	396	414	104.55
4113	Thionville	26878	38623	143.70	341	353	103.52
2101	Vallée de la Meuse	21715	28884	133.01	335	335	100.00
5205	Choletais	20804	32313	155.32	232	229	98.71
5410	La Rochelle	23238	36505	157.09	440	503	114.32
8207	Vallée-de-l'Arve	19707	32588	165.36	446	616	138.12
7303	Albi-Carmaux	17547	24812	141.40	283	355	125.44
5216	Vendée Ouest	12247	22078	180.27	290	368	126.90
3124	Saint-Omer	9111	14705	161.40	98	108	110.20
5214	Vendée Est	7919	16583	209.41	98	109	111.22
9361	Orange	8958	14617	163.17	235	258	109.79
8204	Oyonnax	4630	9061	195.70	103	90	87.38
5340	Fougères	5498	8537	155.27	39	79	202.56
4180	Vosges de l'Ouest	4419	6345	143.58	65	86	132.31
4313	Saint-Claude	3335	5423	162.61	68	84	123.53
2212	Vimeu	2636	4795	181.90	45	47	104.44
7311	Millau	4341	7164	165.03	85	100	117.65
8381	Thiers	2670	4146	155.28	47	62	131.91
4308	Morteau	2454	3853	157.01	47	56	119.15
<b>Total des 25 districts</b>		<b>636940</b>	<b>995395</b>	<b>156.28</b>	<b>11412</b>	<b>12369</b>	<b>108.39</b>
<b>Total FRANCE</b>		<b>7248845</b>	<b>10877167</b>	<b>150.05</b>	<b>139876</b>	<b>130614</b>	<b>100.57</b>

Sources : UNEDIC pour les salariés, SIRENE INSEE pour les créations d'entreprises.

