

# Portrait économique des villes petites et moyennes en région Centre

## *Quel développement économique sur ces territoires ?*

Housna AFTISS, Eric ALAINMAT, Laura BRUN, Clémentine DENTZ, Pauline MEALLIER,  
Gayané OUZOUNIAN, Lucie WINCKLER

Sous la direction de Christophe DEMAZIERE

Mai 2011

Cités, Territoires, Environnement et Sociétés (UMR 6173 CITERES)  
MSH, 33 allée de Lesseps, BP 60449, 37204 Tours cedex 3  
Tél : 02 47 36 15 35, Fax : 02 47 36 15 32, [citeres@univ-tours.fr](mailto:citeres@univ-tours.fr)





# **Portrait économique des villes petites et moyennes en région Centre**

***Quel développement économique sur ces territoires ?***

**Housna AFTISS, Eric ALAINMAT, Laura BRUN, Clémentine DENTZ, Pauline MEALLIER,  
Gayané OUZOUNIAN, Lucie WINCKLER**

**Sous la direction de Christophe DEMAZIERE**

**Mai 2011**

**Cités, Territoires, Environnement et Sociétés (UMR 6173 CITERES)**

**MSH, 33 allée de Lesseps, BP 60449, 37204 Tours cedex 3**

**Tél : 02 47 36 15 35, Fax : 02 47 36 15 32, [citeres@univ-tours.fr](mailto:citeres@univ-tours.fr)**



# SOMMAIRE

---

<b>Sommaire .....</b>	<b>5</b>
<b>Résumé de l'étude.....</b>	<b>7</b>
<b>Introduction.....</b>	<b>13</b>
<b>Partie 1 : Des villes moyennes aux caractéristiques industrielles .....</b>	<b>15</b>
1. Une fonction industrielle bousculée par la mondialisation.....	15
1.1. Des territoires marqués par une période forte d'industrialisation.....	15
1.2. Le cas de la région Centre, dans un contexte de mutation économique.	17
1.3. Après la désindustrialisation, la tertiarisation de l'économie.....	20
1.4. Démarche d'analyse des villes petites et moyennes de la région Centre	24
1.5. Une démarche d'enquêtes diversifiée .....	26
2. La région Centre, caractérisée par la présence de nombreuses villes petites et moyennes	28
2.1. Une région structurée par un axe ligérien en croissance.....	28
2.2. Comparaison avec une région proche : le Poitou-Charentes.....	29
2.3. Un découpage spatial en trois plaques territoriales .....	31
2.4. Une structuration régionale du Centre en territoires de projets.....	33
3. Identification des villes moyennes des régions Centre et Poitou-Charentes....	36
3.1. Un critère indispensable : la population et le poids démographique dans la région	37
3.2. Un critère pour affiner la sélection : la centralité .....	42
3.3. L'identification des villes moyennes des régions Centre et Poitou-Charentes	45
4. Caractérisation des villes moyennes de la région Centre selon une approche statistique	47
4.1. Analyse comparative des profils démographiques et économiques de villes petites et moyennes en région Centre.....	47
4.2. Les grandes tendances démographiques et économiques des villes petites et moyennes étudiées en région Centre.....	47
4.3. Une ville moyenne de la frange francilienne, Montargis.....	48
4.4. Sur ou proches de l'axe ligérien, Vendôme et Chinon .....	49
4.5. Les villes petites et moyennes du sud régional.....	50
<b>Partie 2 : Enquête auprès des acteurs.....</b>	<b>53</b>
1. La place des EPCI dans le jeu d'acteurs .....	54
1.1. Quel appui financier pour les projets de développement économique ?	54
1.2. L'EPCI à l'initiative des projets de développement du territoire .....	71
2. La mise en œuvre du développement économique sur les territoires intercommunaux	75
2.1. Les stratégies mises en place pour le développement économique .....	75
2.2. Un large panel d'outils à disposition des EPCI .....	80
2.3. De nombreuses difficultés dans la mise en place d'une stratégie efficace de développement économique .....	86
<b>Conclusion .....</b>	<b>91</b>
<b>Bibliographie.....</b>	<b>93</b>
<b>Annexe : Méthodologie pour l'approche démographique et économique des villes petites et moyennes de la région Centre.....</b>	<b>98</b>



# RESUME DE L'ETUDE

---

- **Cadre de l'étude**

Cette étude sur le développement économique des villes petites et moyennes de la région Centre s'appuie sur un travail de sept élèves-ingénieurs de l'Ecole Polytechnique de l'Université de Tours : Housna AFTISS, Eric ALAINMAT, Laura BRUN, Clémentine DENTZ, Pauline MEALLIER, Gayané OUZOUNIAN, Lucie WINCKLER. De septembre à décembre 2010, dans le cadre de leur formation, ceux-ci ont conduit collectivement un travail de recherche, pour lequel ils ont été encadrés par M. Christophe Demazière, professeur en aménagement-urbanisme et chercheur au laboratoire Cités, Territoires, Environnement et Sociétés (UMR 6173 CNRS et Université de Tours), Mlle Noémie Hinfray, post-doctorante et M. Fabien Nadou, doctorant dans ce même laboratoire. Le sujet a été défini par l'UMR CITERES, en commun avec la DREAL et le Centre de ressources Villes au Carré, que nous remercions pour leur contribution. Le rendu de cette étude a été révisé et finalisé par M. Christophe Demazière, qui a bénéficié des remarques et apports de Mme Cécile Dublanche, directrice de Villes au Carré, et de Mlle Marie Bizeray, chargée de mission.

Cette étude se place en parallèle au colloque international « Villes petites et moyennes, un regard renouvelé », tenu les 9 et 10 décembre 2010 à Tours, qui a suscité 70 communications scientifiques et la participation de 200 personnes.<sup>1</sup> Ce colloque témoigne de la volonté, du laboratoire Cités Territoires Environnement et Sociétés (CITERES), rattaché à l'Université François-Rabelais de Tours, en partenariat avec le centre de ressources Villes au Carré, de questionner le regard porté aujourd'hui sur les villes petites et moyennes à travers cinq axes : une définition de la ville petite et moyenne, leur place dans l'espace régional, leur économie, les effets des politiques publiques et une dimension sociologique.

Cette recherche est focalisée sur le territoire de la région Centre et elle est divisée en deux temps. Une première partie vise à approcher la ville petite et moyenne. Elle rappelle le contexte dans lequel elles évoluent et questionne leur développement économique. Cette partie se clôt par une caractérisation démographique et économique de sept villes petites et moyennes de la région Centre, menée à partir de données statistiques. Dans une deuxième partie, on procède à une enquête auprès des acteurs (entretiens et participation à deux forums). Il s'agit de déterminer les acteurs, les stratégies et les outils qui interviennent dans le développement économique des villes petites et moyennes.

- **Les villes petites et moyennes, dynamiques économiques et interventions publiques**

Travailler sur les villes petites et moyennes nécessite de les définir. Suite aux lectures opérées, un critère principal est retenu : la population et le poids démographique de l'aire urbaine dans la région. A l'échelle nationale, la DATAR<sup>2</sup> définit à partir d'une étude statistique la ville moyenne comme une aire urbaine comprenant entre 30 000 et 200 000 habitants. Ce sont ici les limites les plus larges qui sont données. Il a ensuite fallu déterminer des seuils afin de s'adapter au contexte régional. Ce critère statistique

---

<sup>1</sup> Colloque « Villes petites et moyennes, un regard renouvelé », 9 et 10 décembre 2010. Site : <https://sites.google.com/site/villespetitesetmoyennes/>

<sup>2</sup> Délégation interministérielle à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale

quantitatif admet une première strate de villes moyennes. Mais l'utilisation unique de cette donnée n'est pas suffisante dans le cadre de telles études. Thérèse SAINT-JULIEN nuance également l'emploi de ce seul critère : « Toute recherche d'un seuil numérique permettant, dans l'absolu, d'isoler la catégorie des villes moyennes serait vaine »<sup>3</sup>. Aussi, pour affiner la sélection, un deuxième critère est choisi : la centralité puisqu'une ville se définit également par son rôle de centralité au sein d'un bassin de vie. Finalement, d'après les critères pris en compte pour cette étude, la région Centre possède treize villes moyennes et six petites villes.

Une étude sur les villes petites et moyennes prend son sens dans le choix d'une mise en perspective de celles-ci, dans un contexte qui favorise aujourd'hui les métropoles, en tant que réceptacle de la mondialisation et en tant que pouvoir local à instituer avec la création de « métropoles » dans le cadre de la réforme des collectivités territoriales. Depuis les débuts d'une politique en faveur des villes moyennes avec le lancement en 1973 des contrats de ville moyenne passés entre l'Etat et les villes concernées, celles-ci n'occupent plus le même rôle au sein de l'espace national. Leur fonction de relais et d'équilibre est certes toujours d'actualité, mais nécessite d'être reconsidérée face à la métropolisation. De plus, dans un contexte de migration inversée vers les espaces ruraux et périurbains, ces villes ont un nouveau rôle à jouer en termes de renouvellement de leur attractivité. Ces villes, charnières du territoire, ont tout de même fait l'objet de nouvelles expérimentations depuis les années 2000, sous l'impulsion de la DATAR.

Les villes petites et moyennes constituent des territoires marqués par une période forte d'industrialisation, durant les Trente Glorieuses et la phase d'urbanisation et de modernisation du pays. Sur ces territoires, le développement industriel s'est basé sur une main d'œuvre peu qualifiée et nombreuse, issue bien souvent de l'exode rural. A partir des années 1980, dans un contexte de désindustrialisation encouragé par la mondialisation, l'économie des villes petites et moyennes a été bousculée, la sphère résidentielle prenant parfois le pas sur l'économie productive. La région Centre, 6<sup>ème</sup> région industrielle française aujourd'hui, reflète ce phénomène. L'économie a une importance certaine pour les territoires puisqu'elle génère des emplois, des revenus ainsi que des recettes fiscales et qu'elle engendre son dynamisme. Par ailleurs, il s'agit d'attirer de nouvelles populations en offrant des services qui contribuent à la qualité de vie et en répondant aux besoins des habitants en termes d'emplois, de consommation ou encore d'équipements.

Face à une situation de mutation économique, les acteurs doivent engager des stratégies afin de conserver une économie attractive sur leur territoire. Se pose alors la question des choix entrepris par les villes petites et moyennes pour investir dans le développement économique et plus particulièrement, quels sont les acteurs à l'initiative de projets au service de ce développement ? C'est dans ce cadre que cette étude focalise sur les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Les villes moyennes de région Centre appartiennent, pour la très grande majorité, à une intercommunalité. Ces villes ont-elles alors à leur disposition les mêmes outils pour servir leur développement économique, compétence obligatoire des intercommunalités ? Cette question se pose sur le territoire de la région Centre, qui possède une organisation spatiale spécifique. La région Centre est structurée par un axe ligérien avec la nette émergence d'Orléans et Tours qui se partagent quelques fonctions quasi-métropolitaines. En dehors de ces deux agglomérations, les villes petites et moyennes structurent le territoire et sont considérées comme des

---

<sup>3</sup> SAINT-JULIEN T. – *Les villes moyennes en Europe, contexte et défis*. – in « Villes moyennes et mondialisation, renouvellement de l'analyse stratégique », Editions Trames/Université de Montréal, 2003, pp.20-28

échelons intermédiaires entre le dynamisme rural des « nouvelles campagnes » et les métropoles. Ces villes petites et moyennes sont réparties au sein de trois sous-espaces : un nord sous influence de l'Île-de-France, un axe ligérien en croissance et un sud résidentiel.

- **Portrait démographique et économique des villes petites et moyennes de la région Centre**

Une première phase d'approche des villes petites et moyennes est nécessaire avant d'appréhender la question des acteurs, des stratégies et des outils du développement économique. Il s'agit de déterminer les profils à la fois démographiques et économiques des villes petites et moyennes de la région Centre. Ce n'est que dans un second temps et en ayant connaissance des particularités de ces villes, qu'une réponse directe à la problématique peut être apportée.

L'observation et l'analyse de l'évolution des indicateurs démographiques et économiques de ces territoires, permet de prendre connaissance des situations dans lesquelles se trouvent les villes d'étude. Le choix de ces villes a été guidé par la volonté d'étudier des territoires appartenant à des plaques territoriales différentes. Quatre villes du sud régional (Châteauroux, Romorantin-Lanthenay, Issoudun et Salbris), deux proches de l'axe ligérien (Vendôme et Chinon), et une des franges franciliennes (Montargis) sont retenues. Un portrait démographique et économique a été dressé pour chacune des villes d'étude. En apportant des éléments sur la démographie, la mobilité, l'économie, les filières dans l'enseignement supérieur et la recherche, ainsi que les projets de renouvellement urbain, ces profils permettent de caractériser les dynamiques démographique et économique que connaissent ces villes. Ils donnent également un aperçu de l'attractivité de ces villes petites et moyennes.

Une analyse comparative permet de dégager les grandes tendances démographiques et économiques des villes petites et moyennes en région Centre. Il ressort de cette analyse que l'enjeu pour les villes petites et moyennes de la frange francilienne est de tirer parti de leur positionnement intermédiaire entre l'axe ligérien et l'agglomération parisienne. En effet, l'étude de Montargis met en évidence des dynamiques démographique et économique positives. Par ailleurs, Vendôme et Chinon, sous influence des grandes villes de l'axe ligérien, sont toutes deux marquées par le vieillissement important de leur population. Enfin, la partie sud de la région est structurée par la ville moyenne la plus importante du point de vue démographique, à savoir Châteauroux. Cette dernière se maintient sur le plan économique, à l'inverse des autres villes du sud régional, qui connaissent d'importantes difficultés économiques.

Ainsi, les dynamiques démographique et économique des villes petites et moyennes de la région Centre sont intimement liées à leur positionnement sur le territoire. Cette position concerne à la fois l'appartenance à l'une des trois plaques territoriales et les relations entretenues entre les villes. Le profil économique des villes petites et moyennes étant délimité, la deuxième partie tente d'appréhender la place de chacun des acteurs du développement économique à l'échelle locale, afin de comprendre le rôle des EPCI dans ce jeu d'acteur et de répondre à la problématique.

- **Acteurs, stratégies et outils du développement économique**

L'Union Européenne apparaît comme un acteur impliqué dans le développement économique du territoire, par le montant important des aides qu'elle reverse pour soutenir les projets des organismes publics ou privés. Cependant, il est apparu que les villes petites et moyennes de la région Centre ne

bénéficient pas directement de ces aides. Le Conseil Régional, à lui seul, reçoit 61 % de l'ensemble des aides attribuées aux collectivités locales entre 2007 et 2010. Il les reverse aux collectivités porteuses de projets. En revanche, la part allant directement aux EPCI tombe à 15 %, la grande majorité étant de plus destinée aux EPCI d'Orléans et de Tours.

La région Centre est également un financeur important du développement économique des villes petites et moyennes, à travers le CPER, la politique ville moyenne et les contrats de territoire, en collaboration avec les pays et les agglomérations. Cependant, la majorité des financements du CPER sert au développement des infrastructures. La politique « ville moyenne » de la Région soutient davantage des projets ponctuels, souvent liés à la création d'équipements culturels ou sportifs. Dans les deux cas, cela semble insuffisant pour un développement économique pertinent, et peut entraîner des coûts de fonctionnement importants, que les collectivités ont de plus en plus de mal à supporter. Les contrats de pays, de leur côté, malgré des objectifs ambitieux, aboutissent trop souvent à des actions peu innovantes, comme la création de zones d'activités.

On trouve un troisième acteur, moins important, qui est le conseil général. En effet, ce dernier se place avant tout comme un accompagnateur privilégié des entreprises et des employés lors de leur insertion dans le département.

Quant à l'EPCI, il reste l'échelon adapté pour exercer la compétence du développement économique. En effet, c'est à ce niveau que peut se faire la mutualisation des ressources et des compétences. Toutefois, malgré ses compétences en matière de développement économique, les EPCI sont confrontés à de réelles difficultés. Ils doivent parvenir à partager la compétence avec l'ensemble des acteurs cités précédemment. Au-delà des difficultés d'ententes et de travail en commun que cela suppose, la pertinence de l'échelle d'action, remise en cause par certains acteurs, peut poser problème. En effet, elle apparaît souvent trop petite pour permettre une mutualisation efficace des moyens. De plus, on rencontre souvent des problèmes d'entente au sein même de l'EPCI, ce qui est préjudiciable à l'efficacité de l'action.

Afin d'offrir à leur territoire un développement économique efficace, certains EPCI essaient de mettre en place des initiatives. Certains connaissent encore mal l'existence et l'importance de l'économie résidentielle et portent avant tout leurs efforts sur l'économie productive. Or, les deux sont indissociables.

Les villes doivent également trouver un équilibre entre spécialiser ou diversifier leur économie. La diversification est actuellement privilégiée afin d'éviter de se mettre en difficulté, si la filière de spécialisation venait à péricliter, comme ça a pu être le cas dans le passé. Pour autant, il est également judicieux de mettre en avant un secteur d'activité, en le développant au maximum, afin d'offrir une visibilité du territoire, au niveau national ou international.

Afin de mettre en œuvre leurs stratégies, les EPCI disposent de différents outils, pour l'économie productive et l'économie résidentielle. Le plus répandu est la zone d'activité, qui est présente sur l'ensemble des villes, ce qui est sans doute préjudiciable à son efficacité. On trouve également les pépinières d'entreprise, les hôtels d'entreprise, les coopératives d'activités et d'emploi et les couveuses d'entreprises pour développer l'économie productive. L'économie résidentielle dispose de son côté du Fond d'Intervention pour les Services, l'Artisanat et le Commerce, des Opérations de Restructuration de l'Artisanat et du Commerce, des fonds régionaux d'aide au conseil et les actions de transmission-reprise de

l'artisanat et du commerce... Sur l'ensemble de ces outils, ce sont toujours les mêmes qui sont utilisés, en particulier la volonté de libérer du foncier et des locaux à des prix abordables pour que les entreprises puissent s'implanter plus facilement, traduisant l'absence de stratégie claire des EPCI. Parmi les raisons de ce manque stratégique, les deux principales concernent leurs ressources financières en baisse et leur ingénierie de projets peu développée.

- **Éléments de conclusion**

Il existe autant de caractéristiques démographiques et économiques que de cas de villes petites et moyennes. Cependant les outils et stratégies mis en place sont largement semblables et n'exploitent pas suffisamment ces différences.

De plus, la présente étude a tenté de déterminer avec précision les acteurs en charge du développement économique, tout en repérant les moyens mis à la disposition de l'EPCI. Si l'intercommunalité semble être la structure la plus à même d'assurer ce développement, il demeure aujourd'hui qu'elle n'en prend pas toujours la compétence entière. Les EPCI ont besoin d'un réel soutien des structures départementales et régionales pour aider à la réflexion et à l'élaboration des projets de développement économique.

Une autre interrogation fondamentale est abordée au sujet des stratégies de développement à employer. En effet, il existe une difficulté de positionnement entre l'économie productive et l'économie résidentielle. Finalement, les villes petites et moyennes restent aujourd'hui confrontées à des difficultés pour situer leur territoire, définir une stratégie et la décliner en projets opérationnels, à même d'attirer des entreprises et acteurs qualifiés.



# INTRODUCTION

---

Dans un contexte favorisant la métropolisation, la plupart des recherches sur les villes et territoires se focalisent, soit sur les métropoles, soit par opposition, sur les espaces ruraux ou les bassins industriels en reconversion. Aussi, la tendance de la recherche en géographie, économie régionale ou aménagement du territoire a été, ces dernières années, de mettre de côté les niveaux intermédiaires.

Ces éléments ont justifié la volonté de l'Université François-Rabelais de Tours, à travers son laboratoire Cités Territoires, Environnement et Sociétés (CITERES), en partenariat avec le centre de ressources Villes au Carré, de réaliser un colloque sur les villes petites et moyennes et le regard porté aujourd'hui sur elles<sup>4</sup>. Dans ce contexte, est apparu l'intérêt d'une étude relative aux villes petites et moyennes de la région Centre.

L'histoire de l'aménagement du territoire nous apprend que l'État oscille entre métropolisation et investissement dans les politiques de développement local. En 1963, date de création de la DATAR (Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale), l'État souhaite « un territoire hiérarchisé et équilibré » où « le dynamisme des uns devait permettre de résorber la déshérence des autres »<sup>5</sup>. À partir des années 1970, « l'État concède aux villes le développement et se cantonne dans des missions de compensation et de solidarité. [...] Les villes se sont hissées, à égalité avec l'État, au rang d'acteurs de l'aménagement du territoire. »<sup>6</sup> Ce changement s'opère notamment grâce au lancement des contrats de Pays en 1973, suivi par les contrats de villes moyennes, passés pour trois ans entre l'État, et les villes concernées visant à améliorer la qualité de vie dans ces villes. Ces derniers sont lancés par la DATAR qui souhaite privilégier, dans la politique d'aménagement du territoire, les villes moyennes par rapport aux métropoles. Ces contrats de villes moyennes coordonnent à la fois une volonté nationale, la mise à disposition d'une ingénierie technique et la concertation avec les élus dans la réalisation d'un certain type de projets jugés comme prioritaires. Il s'agit davantage d'une politique de subventions négociées que contractuelle. À cette époque, l'objectif est de faire de ces villes moyennes des lieux prônant « un certain modèle de vie »<sup>7</sup> tout en jouant « un rôle d'équilibre et de relais vis-à-vis de leur proche région »<sup>8</sup>. La diversification des fonctions de la ville centre et le renforcement de sa centralité sont considérés alors comme les fondements d'un rayonnement consolidé, au bénéfice de l'arrière-pays.

Dans les années 1990, les acteurs du développement territorial se rendent compte que les grandes villes ne peuvent aménager le territoire à elles seules. Leur logique n'est pas suffisante pour assurer un minimum de solidarité à l'échelle nationale. Il est alors de la responsabilité de l'État de rétablir l'équilibre entre les territoires, non plus avec une vision globale, mais en mettant en avant les spécificités de chaque territoire.

Cette recherche prend également son sens dans le choix d'une mise en perspective des villes petites et moyennes dans un contexte qui favorise aujourd'hui les grandes agglomérations, en tant que en sites de production de biens et de services, que comme pouvoir local à instituer avec la création de métropole lors

---

<sup>4</sup> Colloque « Villes petites et moyennes, un regard renouvelé », 9 et 10 décembre 2010. Site : <https://sites.google.com/site/villespetitesetmoyennes/>

<sup>5</sup> BEHAR D. et ESTEBE P. – *Aménagement du territoire : une mise en perspective* – dans « L'état des régions françaises », éd. La Découverte, 2004, 268p.

<sup>6</sup> IDEM

<sup>7</sup> Groupe de travail à la préparation du CIADT Villes Moyennes, DATAR, 2004

<sup>8</sup> IDEM

de la prochaine réforme des collectivités. En effet, il y a trente ans a commencé à émerger une politique en faveur des villes moyennes. Mais celles-ci n'occupent plus aujourd'hui le même rôle au sein de l'espace urbain. Leur fonction de relais et d'équilibre est certes toujours d'actualité, mais nécessite d'être reconsidérée face à la métropolisation.

Pourtant, les villes moyennes ont su capter une partie de la population et consolider une fonction résidentielle. Dans un contexte de migration inversée vers les espaces ruraux et périurbains, ces villes ont un nouveau rôle à jouer, afin de mettre en place de « véritables stratégies appuyées sur un programme d'action et d'équipements structurants »<sup>9</sup> qui répondraient à l'attente de ces populations. Et ce, comme le souligne Priscilla DE ROO, dans le cadre d'un partenariat avec l'ensemble des échelons institutionnels : État, régions, départements, pays et intercommunalités. L'auteur précise par ailleurs que « ces villes moyennes peuvent être l'agent de la démultiplication sur le territoire de la compétitivité productive, de la qualification des services, de l'excellence des formations et de l'attractivité résidentielle »<sup>10</sup>, ce qui ne serait plus réservé uniquement aux métropoles.

C'est pourquoi ces villes, charnières territoriales font l'objet de nouvelles expérimentations depuis quelques années. Des personnalités telles que Priscilla DE ROO, chargée de mission à la DATAR, ou encore Daniel BEHAR, géographe et professeur associé à l'Institut d'Urbanisme de Paris, sont les grands représentants de ces études concernant les enjeux de ces villes moyennes. Des centres de ressources sur la politique de la ville, tels que Villes au Carré, cherchent également à comprendre les politiques possibles en faveur de ces villes pour aider les élus à développer leurs projets grâce à de nouvelles études, des débats ou des colloques.

Travailler sur les villes moyennes nécessite de les définir. Dans la doctrine, la plupart des auteurs utilisent dans un premier temps, la donnée démographique pour établir cette définition. Ce critère statistique quantitatif admet une première strate de villes moyennes. Mais l'utilisation unique de cette donnée n'est pas suffisante dans le cadre de telles études. Thérèse SAINT-JULIEN nuance également l'emploi de ce seul critère : « Toute recherche d'un seuil numérique permettant, dans l'absolu, d'isoler la catégorie des villes moyennes serait vaine »<sup>11</sup>. C'est pourquoi, selon le contexte local, la thématique abordée et la volonté de l'auteur, des critères supplémentaires sont intégrés, pour affiner cette définition.

À l'échelle nationale, la DATAR définit à partir d'une étude statistique la ville moyenne comme une aire urbaine comprenant entre 30 000 et 200 000 habitants.<sup>12</sup> Ce sont ici les limites les plus larges qui sont données. Ces bornes sont remaniées par les auteurs en fonction de l'échelle d'étude prise en considération, telles qu'un Pays, une Région ou encore un ensemble de Pays.

---

<sup>9</sup> DE ROO P. – *L'expérimentation, 20 villes moyennes témoins*. – Article pour la DIACT, 2008

<sup>10</sup> DE ROO P. – *Les villes moyennes françaises : enjeux et perspectives*. – DIACT, Paris, 2007, coll. Travaux, 59 p

<sup>11</sup> SAINT-JULIEN T. – *Les villes moyennes en Europe, contexte et défis*. – in « Villes moyennes et mondialisation, renouvellement de l'analyse stratégique », Editions Trames/Université de Montréal, 2003, pp.20-28

<sup>12</sup> DATAR

# PARTIE 1 : DES VILLES MOYENNES AUX CARACTERISTIQUES INDUSTRIELLES

---

## 1. Une fonction industrielle bousculée par la mondialisation

---

### 1.1. Des territoires marqués par une période forte d'industrialisation

Les villes moyennes ont globalement été marquées par une présence forte de l'industrie. Priscilla DE ROO rappelle les fonctions principales des villes moyennes entre 1947 et 1973 : « Pendant les Trente Glorieuses et durant toute la période de modernisation et d'urbanisation du pays, les villes moyennes ont assumé trois fonctions principales : absorption de l'exode rural, développement industriel, modernisation sociale et économique ». <sup>13</sup>

À cette époque, le développement industriel des villes petites et moyennes était porté par une main-d'œuvre abondante, peu qualifiée et disponible sur place. Thérèse SAINT-JULIEN met en évidence les caractéristiques économiques qui ont marqué les villes moyennes jusque dans les années 1980 : « Durant les Trente Glorieuses, les villes ainsi nommées en Europe occidentale ont souvent été sélectionnées par des entreprises dont l'expansion rapide se fondait sur la production de biens et services standardisés qui nécessitait une main-d'œuvre nombreuse et peu qualifiée. [...] Les villes moyennes ont été attractives pour ces activités (électricité et électronique, construction automobile, chimie et parachimie, caoutchouc et matière plastique, industries agroalimentaires...), auxquelles elles offraient en masse des emplois peu qualifiés ». <sup>14</sup>

Afin d'illustrer ces propos par des exemples dans la Région Centre, on citera par exemple l'entreprise Michelin, qui s'est implantée à Joué-lès-Tours dans les années 1950.

La région Centre a été marquée par l'implantation de plusieurs types d'industries sur son territoire : l'automobile et l'aviation, l'industrie pharmaceutique (qui rassemble plus d'un millier de salariés à Dreux par exemple) <sup>15</sup>, l'industrie des composants électroniques ou encore l'imprimerie dans le bassin de Pithiviers.

---

<sup>13</sup> DE ROO P.-*Les villes moyennes françaises : enjeux et perspectives*.- DIACT, Paris, 2007, coll. Travaux, 59 p.

<sup>14</sup> SAINT-JULIEN T.- *Les villes moyennes en Europe, contextes et défis*.- in « Villes moyennes et mondialisation, renouvellement de l'analyse stratégique », Éditions Trames/Université de Montréal, 2003, pp.20-28.

<sup>15</sup> DEMAZIERE C. – *Développement territorial ? Effets spatiaux des mutations économiques, intérêt et limites des actions publiques locales* – Habilitation à diriger des recherches en aménagement-urbanisme, Université de Tours, décembre 2003, 266p. + annexe 21p

Dans ce bassin, c'est le pôle imprimerie-édition de Malesherbes qui a le plus bénéficié de remarquables concentrations sectorielles et géographiques. « À la fin des années 1950, ce bourg rural de 2 000 habitants commence à perdre des habitants et voit son activité principale, un marché aux grains, décliner. Les élus locaux décident d'offrir des terrains aux premières entreprises et de fixer un faible taux de taxe professionnelle. C'est dans ce contexte favorable qu'une première entreprise d'imprimerie, BRUN SA (dont le chef d'entreprise était étranger au territoire), s'est implantée à Malesherbes. [...] Cette entreprise s'est développée et compte aujourd'hui plus de 250 salariés. Depuis, Malesherbes a connu plusieurs d'implantations d'entreprises, appartenant notamment à l'imprimerie. On peut citer l'imprimerie Maury, qui est aujourd'hui la plus importante entreprise du bassin d'emploi de Pithiviers (avec plus de 1 200 salariés) ».<sup>16</sup> François TAULELLE précise également que « les villes petites et moyennes sont des territoires industriels qui sont situés au cœur de systèmes productifs qui ont fait et qui font parfois encore leur spécificité »<sup>17</sup>. C'est le cas de la ville de Châteauroux, ancien berceau de la chemiserie. Parfois d'implantation récente, l'industrie s'est ouverte à des collaborations avec d'autres entreprises. C'est notamment, le cas de la *Cosmetic Valley* (autour de Chartres), d'un réseau d'entreprises labellisé successivement « Système Productif Local » par la DATAR, puis « pôle de compétitivité ».

La pérennité de ces activités industrielles a souvent été remise en cause à partir des années 1980 comme l'explique Thérèse SAINT-JULIEN. « L'âge d'or des villes moyennes s'est maintenu vaillamment jusqu'à la moitié des années 1980 », mais aujourd'hui « la mondialisation met en pleine lumière toutes les faiblesses du système des villes moyennes »<sup>18</sup>. L'épuisement du modèle Fordiste, et la période de désindustrialisation qui a fait suite apportent de nouveaux défis aux villes moyennes. « Ce phénomène de désindustrialisation, qui touche la France comme l'ensemble des économies développées, peut être caractérisé par trois transformations concomitantes :

- un recul de l'emploi industriel (en France, l'industrie a perdu 36 % de ses effectifs entre 1980 et 2007, soit 1,9 million d'emplois ou encore 71 000 par an),
- un recul de la contribution de ce secteur au PIB (le poids de l'industrie dans le PIB en valeur relative est passé de 24 % à 14 % entre 1980 et 2007)
- une forte croissance du secteur des services marchands. »<sup>19</sup>

La question de l'avenir des villes moyennes est posée compte tenu de l'importante désindustrialisation qu'elles connaissent. Du fait de la conjoncture internationale, elles se trouvent désormais déstabilisées dans leur contexte géographique et exposées à des risques, car elles n'avaient pas nécessairement anticipé ces mutations. Certains auteurs sont dubitatifs quant à l'avenir ces villes. Daniel BEHAR annonçait en 2007 dans le quotidien de l'économie *les Échos*, « la fin des villes moyennes », conséquence d'une double déstabilisation : « d'un côté le nouveau dynamisme du rural où domine aujourd'hui un mode de vie urbain, vient concurrencer l'attractivité résidentielle de ces villes tout en exigeant d'elles une offre de services inédits (culture, loisirs). De l'autre, la dilatation des métropoles tend à satelliser bon nombre d'entre elles et

---

<sup>16</sup> DEMAZIERE C. – *Développement territorial ? Effets spatiaux des mutations économiques, intérêt et limites des actions publiques locales* – Habilitation à diriger des recherches en aménagement-urbanisme, Université de Tours, décembre 2003, 266p. + annexe 21p

<sup>17</sup> TAULELLE F. - *La France des villes petites et moyennes* – in CAILLY L. et VANIER M. (dir) « La France : une géographie urbaine », éd. Armand Colin, 2010, pp138-154

<sup>18</sup> SAINT-JULIEN T.- *Les villes moyennes en Europe, contextes et défis.*- in « Villes moyennes et mondialisation, renouvellement de l'analyse stratégique », Éditions Trames/Université de Montréal, 2003, pp.20-28.

<sup>19</sup> DEMMOU L. – *La désindustrialisation en France, une analyse des déterminants intérieurs (évolution de la structure de la demande et externalisation auprès du secteur des services) et extérieur (concurrence internationale) du recul de l'emploi de l'industrie entre 1980 et 2007* – Les Cahiers de la DG Trésor, n°2010-01, juin 2010, 52p

à favoriser les circuits courts dans les pratiques des ménages et des entreprises de plus en plus indifférentes à leurs fonctions de relais ».<sup>20</sup>

Afin de conserver ou de réaffirmer leurs rôles et fonctions, les villes moyennes ont un défi ambitieux à relever : mettre en avant leurs atouts afin de pérenniser ou d'amorcer un processus de développement local. En ce sens, Marie-Madeleine MIALOT, vice-présidente de la Région Centre, en charge des affaires économiques affirme lors d'une interview que « la Région Centre est héritière d'un passé industriel important dont elle garde encore la force et l'essentiel de ses revenus ».<sup>21</sup> Il s'agira d'étudier les types de développement qu'elles choisissent, leur pertinence et leurs éventuels risques.

## **1.2. Le cas de la région Centre, dans un contexte de mutation économique<sup>22</sup>**

### **a) Des initiatives extérieures qui ont impulsé le développement industriel régional**

Au début du 20e siècle, les industries les plus représentées dans la région (à l'instar du reste de la France) sont le textile-habillement et le travail des métaux. Le secteur de l'armement est également très présent. Mais au cours de la deuxième moitié du 20e siècle, les évolutions technologiques et concurrentielles ont éprouvé ces industries traditionnelles. Leur poids dans la région a, de fait, fortement diminué : notamment le textile dans le Berry, l'armement à Bourges ainsi que dans les bassins de Vierzon et Montargis. On peut citer les restructurations des industries d'armement telles que *MBDA* et *Giat* qui ont causé des pertes importantes d'emplois dans le Cher et le Loir-et-Cher (Salbris).

Malgré les fragilisations de l'industrie, des initiatives extérieures joueront un rôle fondamental dans le développement industriel régional, notamment dans les années 1960. La Région Centre bénéficiera des effets du développement de l'Île-de-France, en accueillant des décentralisations massives. Elles ont favorisé le développement d'activités nouvelles telles que la chimie et les constructions électriques et électroniques, notamment dans l'Eure-et-Loir et le Loiret. En revanche, le sud de la région a moins bénéficié de cette désindustrialisation par la présence d'une industrie plus ancienne, tournée vers le textile.<sup>23</sup> Des facteurs extérieurs à la région ont également joué un rôle sur l'industrie régionale telle que la présence de la Loire. Ce fleuve, qui n'est plus utilisé pour la navigation, a favorisé l'installation des premières centrales nucléaires françaises (à Avoine, 37, par exemple).

---

<sup>20</sup> BEHAR D.- *La fin des villes moyennes ?* – in Les Echos, 14 décembre 2007, p.15

<sup>21</sup> Cahier Région Centre Infos – *L'économie en région Centre* –

<sup>22</sup> D'après le diagnostic du SRADDT de la région Centre – *Elaboration de Schéma Régional d'Aménagement et de Développement Durable de Territoire, Analyses territoriales et orientations stratégiques, document de travail pour la séance extraordinaire commune aux élus régionaux et aux élus du CESR le 22 septembre 2010 à Bourges* –

<sup>23</sup> – *Les mutations économiques : stratégies d'adaptation pour l'économie régionale* – Rapport présenté au nom Conseil Economique et Social Régional par René BEYRIE

## b) Une industrie qui reste forte malgré des fragilisations

Dès les années 1970, la France est touchée par la désindustrialisation et « entre 1975 et 2000, l’Ile-de-France a perdu la moitié de ses emplois industriels, notamment dans des secteurs importants comme l’automobile et l’armement »<sup>24</sup>. Cette évolution a des répercussions sur la Région Centre, dont le développement industriel est, depuis plus de quarante ans, très lié à celui de l’Ile-de-France. Ainsi, « l’emploi industriel manufacturier a diminué avec la disparition de grandes unités et les secteurs des services aux entreprises, des transports et de la logistique ont pris le relais, sans compenser partout les pertes d’emplois industriels ».<sup>25</sup> En effet, le secteur tertiaire a connu une évolution importante, avec en 2008 un poids de 71,4 % de l’emploi régional contre 52,3 % en 1982.<sup>26</sup>

Depuis les années 2000, la tendance nationale affiche une diminution de la part de l’industrie. En région Centre, l’industrie qui représentait 23,0 % des emplois salariés en 1999, n’en compte plus que 19,3 % en 2007. La désindustrialisation de l’économie se fait au profit du secteur tertiaire. Cependant, l’industrie conserve un rôle moteur dans le développement de l’économie régionale. En effet, la région Centre est la 6e région industrielle Française en 2007 : tant en termes d’effectif salarié industriel (164 120 salariés représentant 4,8 % des effectifs industriels nationaux) qu’en la valeur ajoutée industrielle<sup>27</sup>. L’industrie en région Centre est répartie de manière inégale selon que les départements sont au nord ou au sud de l’axe ligérien. Le tableau ci-après illustre la dualité entre le nord de la région à caractère industriel et le sud de la région où les effectifs salariés industriels des départements du Cher et de l’Indre sont inférieurs à 15 % de l’effectif salarié industriel régional.

**Tableau 1 : Effectifs salariés par département de la région Centre, en 2007, des établissements industriels ou non appartenant à une entreprise industrielle (hors énergie) de 20 personnes ou plus**

Département	Effectif salarié	Pourcentage de l’effectif salarié régional
Cher	16 502	12 %
Eure-et-Loir	25 388	18,4 %
Indre	12 245	8,8 %
Indre-et-Loire	24 204	17,5
Loir-et-Cher	19 570	14,2 %
Loiret	40 080	29,1 %
Région	137 289	100 %

Source : INSEE, statistiques régionales, 2007

< 15 % de l’effectif salarié régional

<sup>24</sup> IDEM

<sup>25</sup> IDEM

<sup>26</sup> Données de la Région Centre, INSEE, 2008

<sup>27</sup> Données Economiques et Sociales du Centre, INSEE, éd. 2010

### c) Un tissu industriel diversifié et le développement des partenariats entre entreprises et centres de recherche

C'est notamment grâce à la diversité de son activité industrielle que la Région Centre a pu faire face à la désindustrialisation. Les cinq secteurs les mieux représentés en termes d'effectifs salariés sont :

- La transformation des matières plastiques
- L'industrie pharmaceutique
  - La région Centre secteur est le secteur industriel clé de la région : elle est la 1<sup>re</sup> région manufacturière de médicaments en France. Elle produit environ 40 % de la production nationale.
- Le travail des métaux
- L'industrie du caoutchouc
- La fabrication d'équipements automobile

En 2004, la France s'est dotée d'une nouvelle politique industrielle visant à susciter et soutenir les initiatives émanant des acteurs économiques et académiques présents sur le territoire, grâce à la création de pôles de compétitivité **en associant la recherche, la formation et les entreprises**. Ils constituent pour l'économie régionale une forte opportunité de développement et permettent aux territoires d'être plus attractifs. Ces pôles sont considérés comme un frein à la délocalisation, car les entreprises trouvent sur leur territoire les compétences et les partenaires qui leur sont utiles. C'est également grâce à cette mise en réseau des activités industrielles que la région Centre a pu résister pour partie à la désindustrialisation. En effet, la dynamique partenariale entre entreprises, centres de recherches et organismes de formation s'est traduite par la labellisation de quatre pôles de compétitivité<sup>28</sup> :

- Le pôle de compétitivité *Cosmetic Valley* : il regroupe plus de 400 PME et PMI ainsi qu'une vingtaine de grandes marques telles que *Sisheido* à Orléans, *Paco Rabanne* à Chartres ou encore *Hermès* dans l'Eure. Six universités et une quinzaine d'établissements de formation ont rejoint ce pôle. Il s'agit du premier pôle mondial dans le domaine du cosmétique, et dans la recherche dans les sciences du bien-être et de la beauté.
- Le pôle *Sciences et systèmes de l'énergie électrique (S2E2)* : il regroupe autour de *STMicroelectronics* plus de soixante PME et laboratoires, à Tours.
- Le pôle de compétitivité *Elastopole* à Orléans : il est spécialisé dans le caoutchouc industriel et les pneumatiques à travers deux leaders mondiaux : *Michelin* et *Huston*.
- Le pôle *DREAM Eaux et Milieux* (Durabilité de la Ressource en Eau Associée aux Milieux) : il a pour objectif la protection de la ressource en eau et fédère une quarantaine d'acteurs : scientifiques et chercheurs, entreprises privées, associations naturalistes. Les activités sont réparties le long de la Loire.<sup>29</sup>

Deux autres pôles touchent partiellement la région : le *Pôle européen de la céramique* situé dans le Limousin lié à la porcelaine et le développement des céramiques techniques, et le pôle mécanique *ViaMeca* piloté par la région Auvergne

---

<sup>28</sup> Diagnostic du SRADDT de la région Centre – *Elaboration de Schéma Régional d'Aménagement et de Développement Durable de Territoire, Analyses territoriales et orientations stratégiques, document de travail pour la séance extraordinaire commune aux élus régionaux et aux élus du CESR le 22 septembre 2010 à Bourges* –

<sup>29</sup> Dossier de presse DREAM Le Pôle Eaux et Milieux, Candidat à la labellisation Pôle de Compétitivité Ecotechnologie, 2009

Outre les pôles de compétitivité, **des programmes de coopération par filières** se sont mis en place en région Centre. On peut notamment citer le *pôle automobile* qui regroupe les acteurs de l'équipement automobile, le *Pôle d'excellence régionale Aérocentre (APER)*, et le *Pôle industriel Cœur de France (PICF)* pour la sous-traitance et la mécanique de précisions.

### 1.3. Après la désindustrialisation, la tertiarisation de l'économie

#### a) Définitions

Deux sphères économiques sont distinguées :

- La « sphère présentielle » (dite également « résidentielle ») : ce sont « les activités mises en œuvre localement pour la production de biens et de services visant la satisfaction des besoins de personnes présentes dans la zone, qu'elles soient résidentes ou touristes ». <sup>30</sup> Cela comprend notamment les secteurs de la santé et de l'action sociale, les services aux particuliers, l'administration publique, le commerce de détail, la construction, les activités financières et le transport de voyageurs. L'économie résidentielle n'est pas délocalisable, car elle correspond aux richesses créées et consommées dans la région, contribuant au bien-être des habitants, touristes et retraités.
- La « sphère productive » (« non présentielle ») : elle est déterminée par différence avec la première. Elle concerne « les activités qui produisent des biens majoritairement consommés hors de la zone et des activités de services tournées principalement vers les entreprises de cette sphère. » <sup>31</sup> Cela regroupe les secteurs de l'industrie, de l'énergie, des services aux entreprises, des transports de marchandises et le commerce de gros.

#### b) Une tendance nationale à la désindustrialisation

Les Trente Glorieuses ont été marquées par le développement rapide de l'industrie et la création de nombreux emplois industriels. Plus récemment, le secteur tertiaire s'est développé jusqu'à devenir supérieur au secteur productif. Cette tertiarisation de l'économie est générale dans les pays développés, où la part de l'industrie s'est nettement réduite, grâce à : de forts gains de productivité, la concurrence étrangère sur les performances du secteur industriel, et l'externalisation de certaines tâches de l'industrie vers le secteur des services. <sup>32</sup> L'essor de nouvelles activités tertiaires est également dû à l'urbanisation (transports urbains, gestion des déchets et de l'eau, services sociaux, etc.) et à l'élévation du niveau de vie et le développement de la société des loisirs (hôtellerie et restauration, activités culturelles ou sportives, etc.).

---

<sup>30</sup> Définition de l'INSEE

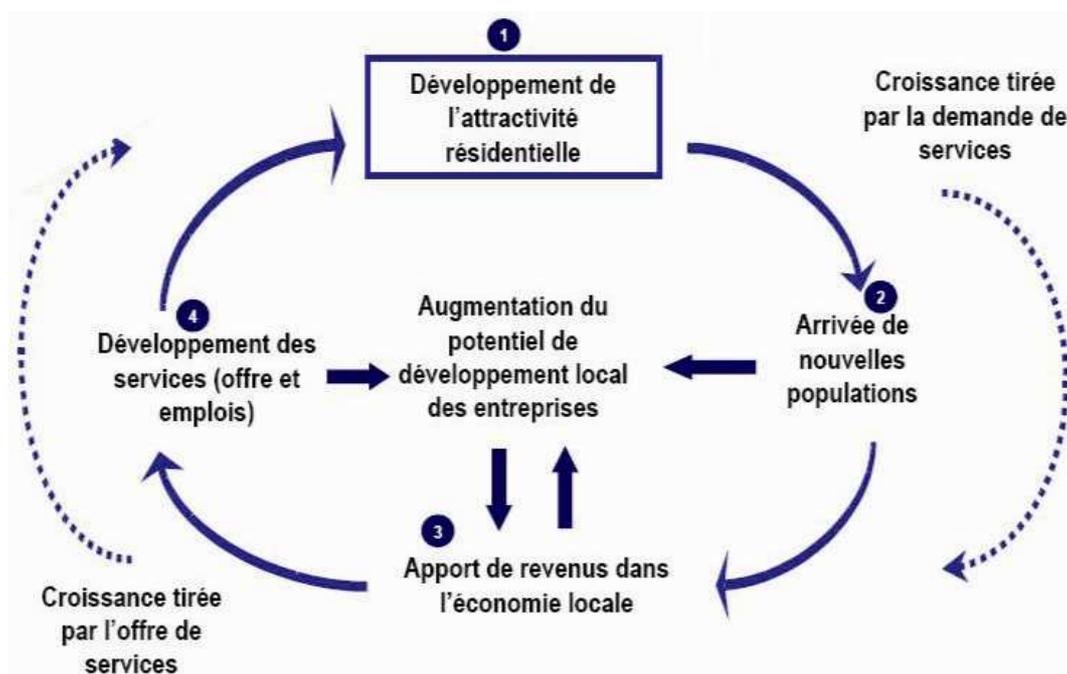
<sup>31</sup> Définition de l'INSEE

<sup>32</sup> DEMMOU L. – *La désindustrialisation en France, une analyse des déterminants intérieurs (évolution de la structure de la demande et externalisation auprès du secteur des services) et extérieur (concurrence internationale) du recul de l'emploi de l'industrie entre 1980 et 2007* – Les Cahiers de la DG Trésor, n°2010-01, juin 2010, 52p

Selon une note de synthèse du « groupe de travail villes moyennes » de la DATAR, **l'économie résidentielle constitue aujourd'hui un moteur majeur de l'activité économique des villes moyennes.** « Cela tient à la fois au vieillissement de la population, et à la demande en services qui en découle, à leur fonction (préfecture, sous-préfecture) et au poids de l'emploi public induit, et à la réduction accélérée de leur appareil productif. »<sup>33</sup> Mais la densité de population d'un territoire ne suffit pas à créer une dynamique pour l'économie résidentielle. Le niveau de revenu des habitants, c'est-à-dire leur potentiel de consommation, doit également être pris en compte. Le poids de l'économie résidentielle dépend enfin de la localisation des ménages, de leur logique de consommation, de leur âge et de leur pouvoir d'achat.

En fonction des territoires, la seule présence de services ne permet pas d'empêcher la fuite de la population active. Pour conserver l'attractivité et les fonctions de centralité, une volonté publique est nécessaire. Il s'agit ainsi de valoriser et de développer l'économie résidentielle à travers des leviers tels que la culture ou le tourisme. Cela exige un engagement fort de la part des collectivités, puisque le retour sur investissements en matière d'équipements s'inscrit sur le long terme. Le tourisme est un élément facteur essentiel à l'attractivité d'un territoire et au développement d'une économie résidentielle locale. En effet, l'activité touristique constitue une source d'emplois permanents ou saisonniers, et une source de revenus, car les visiteurs consomment, se restaurent et se logent.

Figure 1 : Les répercussions du développement de l'économie résidentielle sur un territoire



Source : DATAR, Groupe de travail Villes Moyennes<sup>34</sup>

Le développement de l'économie résidentielle via la culture, le tourisme ou les services par exemple, est aujourd'hui indispensable au développement d'un territoire. L'économie résidentielle influence

<sup>33</sup> DATAR, Groupe de travail Villes Moyennes – Note de travail n°5, l'économie résidentielle – Séance du 20/10/2004

<sup>34</sup> DATAR, Groupe de travail Villes Moyennes – Economie résidentielle et stratégies d'action publique – Présentation de D. BEHAR le 20/10/2004

indirectement le potentiel de développement local des entreprises et soutient l'économie productive. Le schéma ci-dessus illustre bien ce cercle vertueux de développement.

### **c) La montée en charge de la sphère résidentielle en région Centre**

Au cours des dernières décennies, la région s'est fortement tertiariée. Ainsi, les effectifs de ce secteur ont augmenté de 10,1 % entre 1999 et 2007, et le secteur tertiaire est devenu la première source d'emplois (72,6 % des emplois en 2007) et de richesses de la région (70,5 % de la valeur ajoutée régionale). Mais l'emploi tertiaire régional accuse néanmoins un différentiel important avec le niveau national (-5,4 points) où il capte 78 % des emplois.<sup>35</sup>

---

<sup>35</sup> Diagnostic du SRADDT de la région Centre – *Elaboration de Schéma Régional d'Aménagement et de Développement Durable de Territoire, Analyses territoriales et orientations stratégiques, document de travail pour la séance extraordinaire commune aux élus régionaux et aux élus du CESR le 22 septembre 2010 à Bourges* –

**Carte 1 : Part de la sphère résidentielle au sein de zones d'emploi dans le nombre des postes salariés des établissements en 2007**



Source : INSEE, 2007

Réalisation : Conseil Régional du Centre 2010

Une grande majorité des zones d'emplois affichent une nette prépondérance de la sphère résidentielle, même pour les zones d'emploi de Gien, d'Aubigny, et d'Issoudun qui affichent une part de la sphère résidentielle légèrement supérieure à 50 %. En revanche dans la zone d'emploi du Pithiverais cette part n'est que de 48,2 %, car le poids de l'industrie agroalimentaire et de l'édition-imprimerie y est encore très important.

L'importance de la sphère résidentielle en région Centre est également liée au fait qu'elle est très attractive pour les seniors (+ 6500 retraités entre 2001 et 2006). Cette population est consommatrice de

services à la personne en particulier, et participe ainsi au développement des emplois de la sphère présentielle.

### **1.4.Démarche d'analyse des villes petites et moyennes de la région Centre**

Afin d'identifier les villes petites et moyennes des critères et seuils seront retenus. Ceci aboutira à une cartographie des villes moyennes de la région Centre. Une caractérisation démographique et économique de sept villes choisies à partir des villes moyennes répertoriées sera également réalisée. Ce travail préalable a pour de cerner le contexte dans lequel évoluent les villes moyennes de la région Centre et de mieux appréhender les problématiques de développement auxquelles elles sont confrontées.

Ensuite, nous focaliserons sur la question suivante : **Les acteurs publics ont-ils engagé des voies de développement économique alternatives pour pallier à la désindustrialisation des villes moyennes ? Et quelles sont ces voies ?**

Avant les années 1980, les villes moyennes ont été les principaux vecteurs de l'industrialisation Fordiste et ont été le lieu d'accueil de nombreuses industries et de nombreux établissements de production de biens et services standardisés. Leur développement économique s'est alors basé sur une économie productive avec une industrie forte et créatrice de richesses et d'emplois. Par la suite, avec la suppression des frontières et la concurrence sur les coûts de la main-d'œuvre, ces secteurs d'activité ont été touchés de plein fouet. Les villes moyennes sont, par conséquent, directement concernées par les phénomènes de destruction d'emplois et d'activités productives, les restructurations industrielles et l'apparition de friches foncières, sans pour autant disposer des mêmes capacités d'adaptation et de recyclage que les grandes villes.<sup>36</sup> Aujourd'hui, dans un contexte post-industriel, de mondialisation et de crise économique, l'industrie de la région Centre s'essouffle.

Quels moyens ont été employés, et par qui, afin que les villes moyennes conservent leur fonction de centralité et d'attractivité au sein de leur bassin de vie ? Quel type de développement économique a été privilégié ? Ce développement économique tend-il à la spécialisation dans un domaine ou à une diversification des domaines d'activité ? Y a-t-il un décalage entre le développement économique constaté sur le terrain et le développement économique voulu par les territoires ?

Si la nécessité de modification de l'activité économique est ressentie pour réagir à la concurrence entre ville, deux types de développements économiques sont possibles : la spécialisation ou la diversification.

La **spécialisation** est une stratégie grâce à laquelle l'entreprise mise l'ensemble de son activité sur un domaine, sur des produits fondés sur une technologie unique. Elle est également définie comme le « processus par lequel une unité économique se consacre à la production d'un éventail plus restreint de biens et de services que la gamme de biens et de services qu'elle consomme. Les particuliers, les entreprises, les villes, les régions ou les pays peuvent se spécialiser »<sup>37</sup>. Dans le cas de moyens financiers, humains ou

---

<sup>36</sup> DE ROO P. – *Livre blanc, villes moyennes, villes d'intermédiation, pour une diversité des modèles de développement urbain* – DATAR, 2005.

<sup>37</sup> La Documentation Française : [www.ladocumentationfrancaise.fr](http://www.ladocumentationfrancaise.fr)

encore techniques limités, la spécialisation apparaît comme le choix de tremplin au développement de l'activité. Cette stratégie permet également de se préparer face à la concurrence en développant un savoir-faire technique et commercial.

La **diversification** est une stratégie de développement qui consiste à prendre position sur de nouveaux marchés, à ajouter de nouveaux métiers et activités dans une entreprise à celles déjà existantes sans que ces domaines aient de lien entre eux. En optant pour cette stratégie, l'objectif est de répartir les investissements pour réduire les risques pour l'ensemble de l'activité. Le choix de se diversifier réside dans une nécessité de renouveler des produits arrivés à maturité ou de rechercher d'autres activités pour assurer l'avenir de l'entreprise. Notamment quand celle-ci se trouve en mauvaise position concurrentielle.

Les acteurs publics ont certainement un rôle important à jouer en vue d'impulser un renouveau en matière de développement économique. Dans une étude de la DATAR, Priscilla DE ROO constate que « beaucoup d'élus locaux reconsidèrent leur portefeuille d'activités et s'engagent volontairement dans une stratégie de développement diversifiée, faite de politiques d'enracinement productif, mais aussi de captation d'activités liées au tourisme, aux loisirs, à la présence de résidents temporaires ou définitifs. »<sup>38</sup> Cette évolution notable de l'action publique locale concerne-t-elle certaines villes moyennes de la région Centre ? Si ce n'est pas le cas, comment l'expliquer : manque de perspectives sur l'économie des villes moyennes, manque de soutien par les niveaux supérieurs de décision publique, déficit d'ingénierie... ?

Plus spécifiquement, nous aborderons les questions suivantes : **quel type de développement économique peuvent, et tentent, de développer les acteurs publics des villes petites et moyennes ? À quel niveau d'intervention ce développement est-il engagé et par le biais de quels outils ?**

Les acteurs publics sont tous ceux qui, de près ou de loin, assument une mission en faveur d'une collectivité publique. Les niveaux d'intervention potentiels sont donc multiples, des collectivités territoriales à l'État en passant par les structures intercommunales. Il s'agit donc d'identifier quels sont les acteurs publics, qui en tant que maître d'ouvrage, agissent en faveur du développement économique des villes moyennes et quelles sont leurs intentions. S'agit-il d'un seul acteur ou d'une coalition d'acteurs ? Les outils utilisés pour favoriser le développement de l'économie productive (Zone d'Activité, Pépinière d'Entreprise...) seront étudiés ainsi que les outils qui contribuent à l'économie résidentielle (Plan de développement touristique, les équipements structurant dans les domaines de la culture et du sport, les services à la personne...).

Plus spécifiquement encore, nous focaliserons sur une catégorie d'acteurs dont l'analyse est susceptible d'éclairer l'ensemble des dispositifs d'animation économique locale : **les Établissements Publics de Coopération Intercommunale**. Sont-ils aujourd'hui en capacité d'impulser le développement économique des villes moyennes ? Cette focalisation sur les EPCI nous semble pertinente au moment où, par la réforme des collectivités territoriales, le paysage des intercommunalités va fortement évoluer. Il semble donc utile d'établir un « état 0 » des interventions des EPCI dans le domaine économique. « Les villes moyennes sont, en grande majorité, engagées dans une démarche d'intercommunalité à fiscalité propre. C'est en effet le cas

---

<sup>38</sup> DE ROO P. – *Livre blanc, villes moyennes, villes d'intermédiation, pour une diversité des modèles de développement urbain* – DATAR, 2005.

pour 95 % des villes moyennes »<sup>39</sup>. En 2010, 91,5 % des communes de la région Centre sont regroupées en Communauté de Communes ou Communautés d'Agglomération.<sup>40</sup> À travers cet engagement, se développe une logique d'agglomération et de bassin de vie.

Les structures intercommunales disposent d'un pouvoir d'action important dans le domaine de l'économie productive puisque la compétence du développement économique leur est dédiée :

- Participation possible au financement des aides directes aux entreprises dans le cadre d'une convention avec la région.
- Attribution d'aides indirectes aux entreprises.
- Possibilité de mettre en œuvre leurs propres régimes d'aides après l'accord de la Région.

On peut donc supposer que cette logique permet de renouveler le développement économique local.

De plus, à côté de la compétence développement économique, les communautés disposent d'autres champs d'action (habitat, urbanisme, culture...), qui, même s'ils sont inégalement développés, orientent toute l'action des communautés vers la mise en place d'une démarche stratégique de développement, éventuellement reconnue et promue par les niveaux supérieurs de décision, à travers la contractualisation territoriale.

## 1.5. Une démarche d'enquêtes diversifiée

Ce travail de recherche a pour finalité la confirmation ou l'infirmité de l'hypothèse suivante : *En région Centre, les Établissements Publics de Coopération Intercommunale sont capables d'impulser le développement économique des villes moyennes.*

Dans cet objectif, une méthode d'investigation basée sur plusieurs outils a été mise en place. Dans un premier temps, des recherches bibliographiques ont permis d'identifier les problématiques principales qui existent autour des villes moyennes. De nombreux ouvrages, rapports, articles, statistiques sont venus étayer, préciser et approfondir des interrogations et réflexions. Puis, les réalités locales des villes moyennes de la région centre ont été dégagées, en menant des enquêtes auprès des acteurs concernés. Ces derniers ont été contactés par mail ou par téléphone et ont été soumis à une grille d'entretien. La participation à deux forums a également contribué à être au plus près des personnalités qui contribuent et impulsent le développement économique de leur territoire, tout en participant à leurs réflexions et débats.

### a) La participation à deux forums

Lors du forum de Salbris, 7<sup>e</sup> édition du Forum des Villes Moyennes, une présentation sur une première approche des villes petites et moyennes en région Centre a été réalisée. Ce forum était une véritable

---

<sup>39</sup> Fédération des Maires des Villes Moyennes – 22 mesures pour les villes moyennes et leurs agglomérations – 2005.

<sup>40</sup> Diagnostic du SRADDT de la région Centre – *Elaboration de Schéma Régional d'Aménagement et de Développement Durable de Territoire, Analyses territoriales et orientations stratégiques, document de travail pour la séance extraordinaire commune aux élus régionaux et aux élus du CESR le 22 septembre 2010 à Bourges* –

opportunité de réaliser un état de la question grâce aux réactions des élus, acteurs directement touchés par les enjeux de leviers du développement économique mis à disposition des villes petites et moyennes suite à la période de désindustrialisation. Nous avons ainsi échangé, tout au long de cette journée avec les élus, durant des discussions organisées autour de tables rondes. Les principales questions traitées au cours de forum ont été :

- Qui sont les maîtres d'ouvrage du développement économique des villes petites et moyennes ?
- Développent-ils des stratégies particulières dans ce contexte de mutation économique ?
- Les stratégies développées tendent-elles davantage à une spécialisation ou à une diversification des activités économiques ?
- De quels outils d'intervention disposent les acteurs publics au sein des démarches de développement économique ?

Lors du forum de Vendôme, *Entreprendre en coopérant, quels changements pour une reconversion écologique et sociale du territoire Vendômois ?* nous avons assisté à deux ateliers : « Comment faire émerger de nouvelles activités à partir des propres ressources du territoire ? » et « Quels espaces juridiques sont les mieux adaptés au test et au lancement de nouvelles activités innovantes ? ». Ce forum nous a familiarisés avec de nombreux acteurs investis dans les initiatives locales en faveur du développement économique de leur territoire. Ces ateliers, à effectif réduit ont permis des échanges clairs et ouverts sur les réalités du montage d'un projet : les nombreux acteurs à mettre en synergie, les multiples compétences à mutualiser, les coûts à mobiliser, les collectivités concernées à interpeller. Cette journée a su mettre en évidence les multiples acteurs capables d'impulser une dynamique économique sur leurs territoires, les outils mis à leur disposition ou qu'ils créent afin de répondre à leurs ambitions.

## **b) Des entretiens auprès de personnes ressources**

Notre réflexion s'est construite en lien avec *Villes au Carré* et notamment à partir de plusieurs échanges avec Cécile DUBLANCHE, la directrice de ce centre de ressources. Puis, afin de mieux cerner le rôle de la région dans le développement économique des villes petites et moyennes, nous avons rencontré Fabienne DUPUIS, directrice du service Aménagement du Territoire du Conseil Régional Centre. Ses renseignements nous ont permis d'évaluer l'action d'un acteur important qu'est la région. À travers quelles stratégies et par le biais de quels outils la région intervient-elle ?

## **c) Une grille d'entretien pour enquêter auprès des élus et des professionnels**

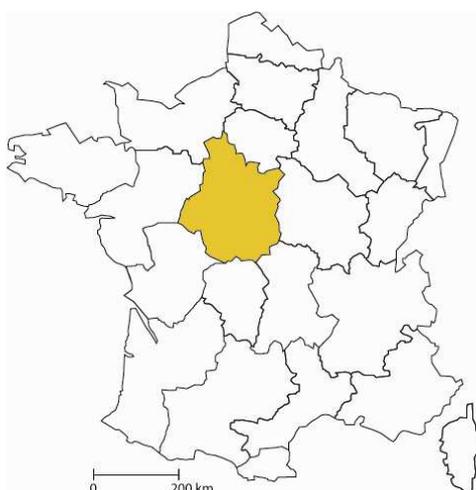
Une grille d'entretien (présentée en annexe) a été élaborée à destination des personnalités compétentes dans le développement économique des villes petites et moyennes : Président de l'EPCI, Maire de la ville centre, Directeur Général des Services. Cette grille a pour principal objectif de déterminer les acteurs du territoire qui impulsent et permettent le développement économique de la ville moyenne, et ainsi de préciser la place de l'EPCI dans ce jeu d'acteurs, lui-même à éclaircir.

## 2. La région Centre, caractérisée par la présence de nombreuses villes petites et moyennes

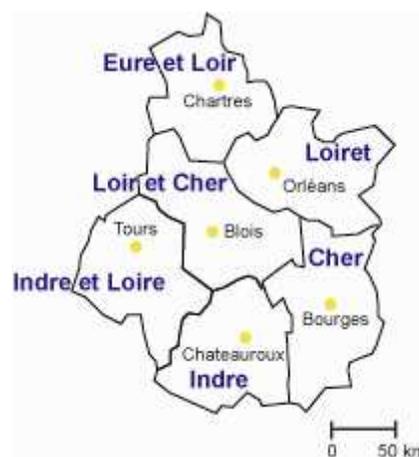
### 2.1. Une région structurée par un axe ligérien en croissance

La région Centre est la quatrième région française par sa superficie et compte 2 526 919 habitants.<sup>41</sup> Composée de 6 départements : l'Eure-et-Loir, le Loiret, l'Indre, le Cher, le Loir-et-Cher, et l'Indre-et-Loire, la Région borde, au nord l'Île-de-France, et au sud le Massif Central.

Carte 2 : La région Centre au sein du territoire français



Carte 3 : L'organisation administrative de la région Centre



Réalisation : Auteurs

Orléans, capitale administrative de la Région, et Tours, sont les deux plus grandes Agglomérations régionales, classées respectivement au 22e et 20e rang national des aires urbaines. L'attraction de Paris est très forte, ce qui explique dans le passé, une croissance freinée pour des villes telles que Tours.<sup>42</sup> À l'heure actuelle, Orléans et Tours ne peuvent être assimilées à des métropoles régionales, mais au moins, comme le prête à penser Marc DUMONT, à des agglomérations qui subiraient une tendance à la métropolisation.<sup>43</sup>

Sont considérées comme « métropoles régionales » ou « intermédiaires », des villes qui peuvent « concentrer la création de richesses et exercer un certain pouvoir économique. En outre, elles disposent d'un degré de pouvoir politique en fonction de leur statut institutionnel (capitale régionale...). [...] La

<sup>41</sup> INSEE, données recensement 2007

<sup>42</sup> T Y. - *Le choix des métropoles régionales*- dans *Population*, 19<sup>ème</sup> année, n°1, 1964, pp. 133-137.

<sup>43</sup> DUMONT M. – *Le développement urbain dans les villes intermédiaires : pratiques métropolitaines ou nouveau modèle spécifique ? Le cas d'Orléans et Tours* – *Annales de géographie*, n°642, 2005

métropolisation s'explique par la tertiarisation de l'économie. »<sup>44</sup> Par ailleurs, une métropole régionale est caractérisée par sa capacité à attirer les entreprises, et son influence sur son espace régional.

Tours et Orléans ne sont pas en mesure de dominer l'ensemble de la région Centre. « Elles pèsent trop peu pour organiser seules ou en binôme un espace aussi étendu. »<sup>45</sup> En effet, Tours n'a pas la base administrative suffisante et l'absence des fonctions régionales ne lui confère pas le statut de métropole. Quand à Orléans, bien que considérée comme métropole intermédiaire par Gérard-François DUMONT dans ses travaux, son statut reste contesté avec une population inférieure à celle de Tours et une position excentrée, à proximité de Paris.<sup>46</sup> Orléans concentre essentiellement les fonctions administratives et le tertiaire supérieur privé, alors que Tours rassemble « les domaines universitaires (et une recherche de premier plan) et culturels. »<sup>47</sup>

Stéphane LEROY en conclut que « dépourvue de réelles métropoles régionales, la région Centre dépend de l'extérieur ». L'auteur attire également l'attention sur le poids des villes de rang immédiatement inférieur dans la hiérarchie urbaine, telles que Montargis, Dreux ou encore Châteauroux dont l'avenir est indécis avec des structures économiques dépassées. Leur poids est faible face à Orléans et Tours.

Le Centre est caractérisé par un contraste avec les fortes densités de l'Île-de-France de 966 hab/km<sup>2</sup> contre 64 hab/km<sup>2</sup> pour la région Centre. Avec un déséquilibre dans la répartition des habitants au sein de ce territoire, la population se concentre essentiellement le long de l'axe ligérien. En dehors de cette zone, Jacques VERRIERE explique alors que « le semis est beaucoup plus lâche et formé essentiellement de petites agglomérations. Le gros bourg et la petite ville sont caractéristiques de la trame urbaine du Centre ». <sup>48</sup> L'armature urbaine régionale est caractérisée par :

- une abondance de villes petites et moyennes.
- Par une bicéphalie avec la nette émergence d'Orléans et Tours qui se partagent les fonctions métropolitaines.

Cependant, l'importance des villes petites et moyennes comme échelon intermédiaire au sein de ces territoires n'est plus à démontrer.

Le cas de la région Centre n'est pas isolé, le Poitou-Charentes, territoire mitoyen, développe une hiérarchie urbaine où les villes moyennes sont très présentes dans un espace également sans métropole régionale.

## **2.2.Comparaison avec une région proche : le Poitou-Charentes**

Au carrefour des régions de l'ouest et du sud-ouest, la région Poitou-Charentes fait partie des régions françaises attractives, avec une population de 1 793 942 habitants.<sup>49</sup> En effet, depuis huit ans le Poitou-

---

<sup>44</sup> DUMONT G-F. – *Les métropoles régionales intermédiaires en France : quelle attractivité ?* – DIACT, Paris : La Documentation Française, 2007, 88 p.

<sup>45</sup> LEROY S. – *La région Centre en Modèle* – Mappemonde 58, 2000.2

<sup>46</sup> DUMONT G-F. – *Les métropoles régionales intermédiaires en France : quelle attractivité ?* – DIACT, Paris : La Documentation Française, 2007, 88 p.

<sup>47</sup> LEROY S. – *La région Centre en Modèle* – Mappemonde 58, 2000.2

<sup>48</sup> VERRIERE J. – *Qu'est-ce qu'une région ? Le cas de la région Centre* – Centre Régional de Documentation Pédagogique de la Région Centre, 1999

<sup>49</sup> INSEE, données recensement 2007

Charentes a développé son attractivité et compte une croissance démographique annuelle de +0,6 %. En 2009, la région occupait la 8e position des régions les plus attractives de France.<sup>50</sup>

Elle est découpée en quatre départements que sont la Charente, la Charente-Maritime, les Deux-Sèvres et la Vienne. Le réseau urbain s'organise autour de quatre agglomérations, considérées comme villes moyennes à l'échelle nationale : Poitiers, capitale régionale, La Rochelle, Niort et Angoulême. Ces villes ont un profil comparable, de taille semblable dont trois villes de tertiaire administratif, et une dernière plus industrielle.<sup>51</sup>

**Carte 4 : La Région Poitou-Charentes au sein du territoire français**



**Carte 5 : L'organisation administrative de la région Poitou-Charentes**



*Réalisation : Auteurs*

La région Poitou-Charentes, essentiellement rurale, ne possède pas de grande métropole, mais elle est marquée par une forte périurbanisation. Dans son article, Yves JEAN précise que « loin d'être une contrainte, l'absence de métropole a été transformée en atout par les maires, qui ont créé dès 1989 un réseau de villes, AIRE 198. »<sup>52</sup>

La région s'ouvre sur l'océan Atlantique. La présence des îles de Ré et d'Oléron favorise le contact entre la mer et la terre, multipliant les activités possibles sur le territoire charentais. La population se concentre sur le littoral Atlantique (La Rochelle, Rochefort, Royan) et est très présente sur l'axe industriel Poitiers-Châtelleraut, l'Agglomération de Niort (véritable pôle tertiaire), et la vallée de la Charente.<sup>53</sup>

Les villes petites et moyennes des régions Centre et Poitou-Charentes représentent un échelon important dans l'armature urbaine.

<sup>50</sup> IAAT POITOU-CHARENTES – *L'attractivité territoriale, perception, identification* – 2009

<sup>51</sup> JEAN Y. – *Le grand ouest français, II Poitou-Charentes* – Dans la marge Géographica, 2008

<sup>52</sup> IDEM

<sup>53</sup> BERNARD G. – *Histoire du Poitou et des pays charentais* – éd. Gérard Tisserand, 2001

## 2.3.Un découpage spatial en trois plaques territoriales

D'après François TAULELLE, « La France se caractérise par un fort maillage urbain hiérarchisé entre les métropoles, les villes moyennes, les petites villes et les bourgs. »<sup>54</sup> Les villes petites et moyennes se situent alors dans un espace qualifié « d'intermédiaire ». Elles jouent un rôle d'articulation entre deux grands types d'espaces : l'espace rural et l'espace métropolitain. En citant les résultats du travail de Patricia DE ROO<sup>55</sup>, l'ensemble de ces villes correspond à des situations très hétérogènes selon leur localisation : des villes influencées par la métropolisation, des villes autonomes ancrées sur leur territoire ou bien des villes concurrencées par le développement des « nouvelles campagnes ».

De plus, « Les villes petites et moyennes sont intégrées à des dynamiques régionales. [...] Ces villes fonctionnent sur des plaques territoriales (Patricia DE ROO) dont elles sont dépendantes : elles sont insérées dans des réseaux, fonctionnent en lien avec d'autres ensembles urbains »<sup>56</sup>. Ces relations et interrelations forment alors des ensembles différenciés regroupés sous la notion de « plaques territoriales » commune à la région Centre. En effet, elle est caractérisée par un assemblage de trois plaques territoriales<sup>57</sup> que l'on peut caractériser par un nord qui se développe, un axe ligérien qui s'accroît et un sud qui se résidentialise. L'organisation de la région Centre en trois sous-espaces est également retenue par une étude de l'Université de Tours, réalisée il y a une dizaine d'années (DEMAZIERE et BOUTET, 2001).<sup>58</sup>

- Le nord-est de la région, correspondant aux franges franciliennes du Loiret et de l'Eure-et-Loir, est directement sous l'influence de la région parisienne. Cette situation confère à la région Centre un formidable apport économique puisque de nombreuses entreprises de la région parisienne y ont été relocalisées. En 2008, le Centre est la troisième région d'accueil des entreprises franciliennes. En outre, elle est la région française qui séduit le plus grand nombre de franciliens souhaitant rejoindre la Province.
- L'axe ligérien est considéré comme la colonne vertébrale de la région. En effet, la Loire est l'élément géographique majeur qui identifie la région Centre. Cet axe ouvre le développement vers l'Anjou et le Poitou, et plus généralement vers la dynamique de l'espace Atlantique. Il est souligné par la présence des trois agglomérations principales que sont Orléans, Blois et Tours et s'affirme comme l'espace le plus peuplé et le plus urbanisé de la région. Économiquement, le Val de Loire concentre emplois, échanges, et agriculture spécialisée (maraîchage, viticulture, horticulture). C'est aussi un haut lieu de tourisme (ex. : Châteaux de la Loire). Cet effet corridor scinde la région en deux.

---

<sup>54</sup> TAULELLE F. - *La France des villes petites et moyennes* – in CAILLY L. et VANIER M. (dir) « La France : une géographie urbaine », éd. Armand Colin, 2010, pp138-154

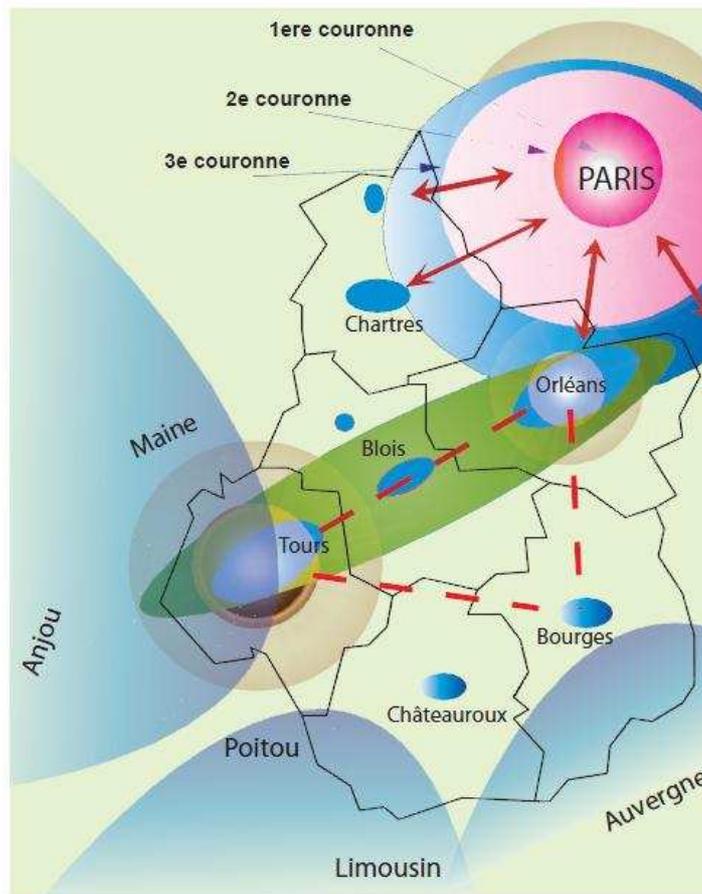
<sup>55</sup> DE ROO P. – *Les villes moyennes françaises : enjeux et perspectives*. – DIACT, Paris, 2007, coll. Travaux, 59 p

<sup>56</sup> TAULELLE F. - *La France des villes petites et moyennes* – in CAILLY L. et VANIER M. (dir) « La France : une géographie urbaine », éd. Armand Colin, 2010, pp138-154

<sup>57</sup> CRCI – *Enjeux d'aménagement du territoire et d'infrastructure en région Centre* – 2006

<sup>58</sup> – *La région Centre et ses villes, armature urbaine, réseaux de ville et aménagement du territoire* – Documents Sciences de la ville n°7, Maison des Sciences de la Ville, Université François Rabelais Tours, juin 2001

Carte 6 : Les grands ensembles structurants de la région Centre



- Le sud de la région, proche du Massif Central, est ancré dans un territoire à dominante rurale. Cette partie de la région Centre réunit l'Indre, le Cher et partiellement l'Indre-et-Loire. Ces départements présentent des profils proches du Limousin et de l'Auvergne et partagent les mêmes problématiques : patrimoine naturel riche, présence d'industries traditionnelles en difficulté, exode et vieillissement démographique, éloignement des grandes voies de communication.<sup>59</sup> Sans ville de premier plan, le sud est riche de plusieurs villes petites et moyennes.

Cette représentation sous forme de plaques territoriales est confirmée sur les plans démographiques et économiques. Ces trois ensembles distincts vont constituer des supports pour les trajectoires que vont suivre les villes petites et moyennes. Au sein même de ces espaces, quelle place occupent les villes petites et moyennes, quel rôle jouent-elles ?

<sup>59</sup> D'après le diagnostic du SRADDT de la région Centre – *Elaboration de Schéma Régional d'Aménagement et de Développement Durable de Territoire, Analyses territoriales et orientations stratégiques, document de travail pour la séance extraordinaire commune aux élus régionaux et aux élus du CESR le 22 septembre 2010 à Bourges* –

## 2.4. Une structuration régionale du Centre en territoires de projets

### a) Une majorité de communes engagées dans un EPCI<sup>60</sup>

Selon diagnostic du SRADDT<sup>61</sup>, en 2010, 91,5 % des communes de la région Centre (1686 sur les 1842 communes) sont regroupées en Communautés de Communes ou Communautés d'Agglomération. La région Centre compte 8 Communautés d'Agglomération, organisées autour des principales villes, à savoir :

- La Communauté d'Agglomération Tour(s) Plus,
- La Communauté d'Agglomération de Blois « Agglopolys »,
- La Communauté d'Agglomération d'Orléans-Val de Loire,
- La Communauté d'Agglomération Castelroussine (Châteauroux),
- La Communauté d'Agglomération Bourges Plus,
- La Communauté d'Agglomération Chartres-Métropole,
- La Communauté d'Agglomération du Drouais (Dreux),
- La Communauté d'Agglomération Montargoise et Rives du Loing (Montargis).

Bien que la quasi-totalité des communes soit membre d'une intercommunalité à fiscalité propre, 156 communes restent isolées. Il s'agit notamment des communes situées :

- autour de la Communauté d'Agglomération Orléanaise,
- à l'est du département du Cher (18),
- autour des agglomérations de Châteauroux et de Montargis
- à l'ouest du département de l'Indre (36).

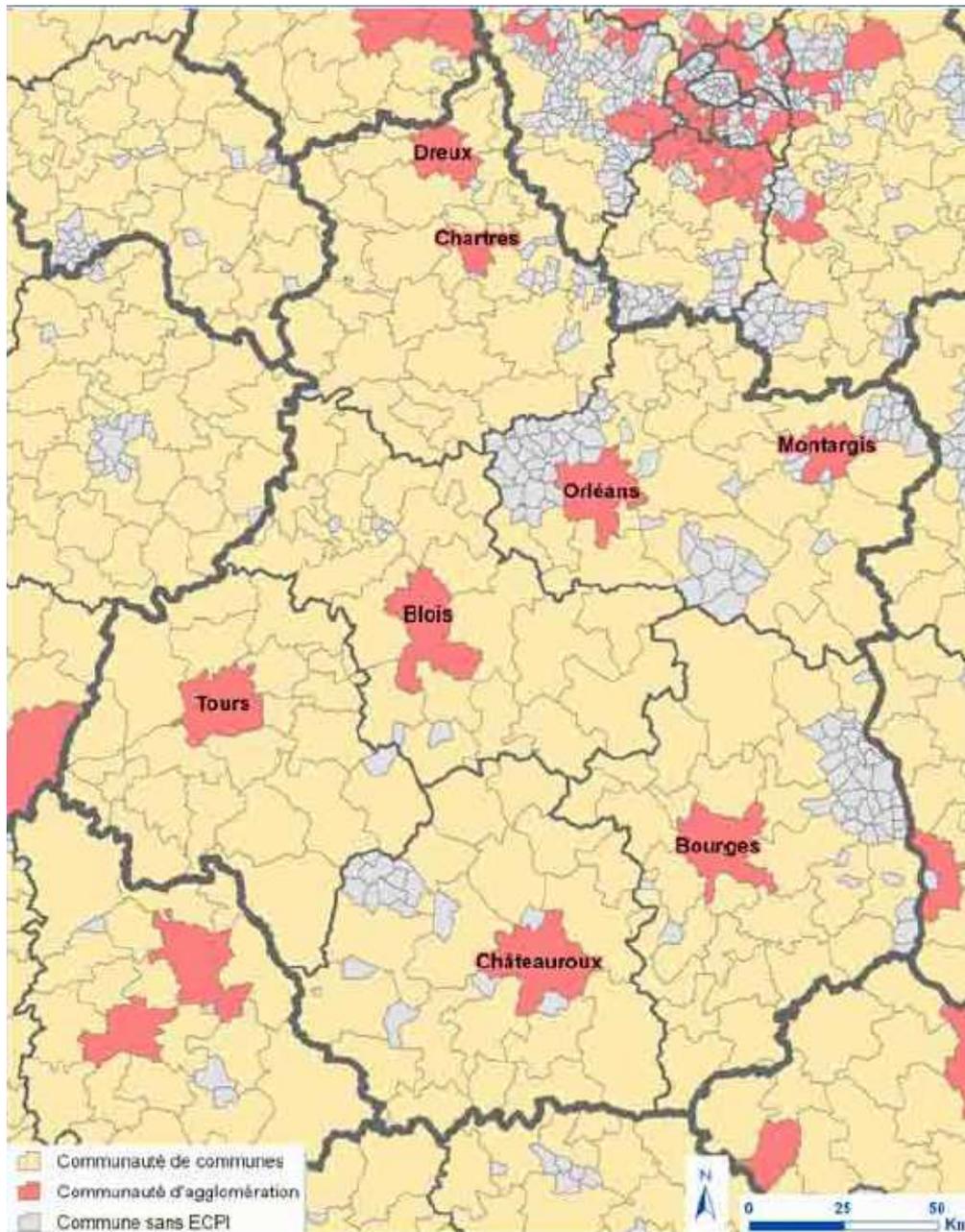
Il faut noter que le département du Loiret (45) est celui qui comporte le plus grand nombre de communes (67 communes) n'appartenant pas à une intercommunalité, il s'agit pourtant du département le plus développé sur le plan économique.

---

<sup>60</sup> Etablissement Public de Coopération Intercommunale

<sup>61</sup> Diagnostic du SRADDT de la région Centre – *Elaboration de Schéma Régional d'Aménagement et de Développement Durable de Territoire, Analyses territoriales et orientations stratégiques, document de travail pour la séance extraordinaire commune aux élus régionaux et aux élus du CESR le 22 septembre 2010 à Bourges –*

Carte 7 : Les intercommunalités dans la région Centre au 1<sup>er</sup> janvier 2010

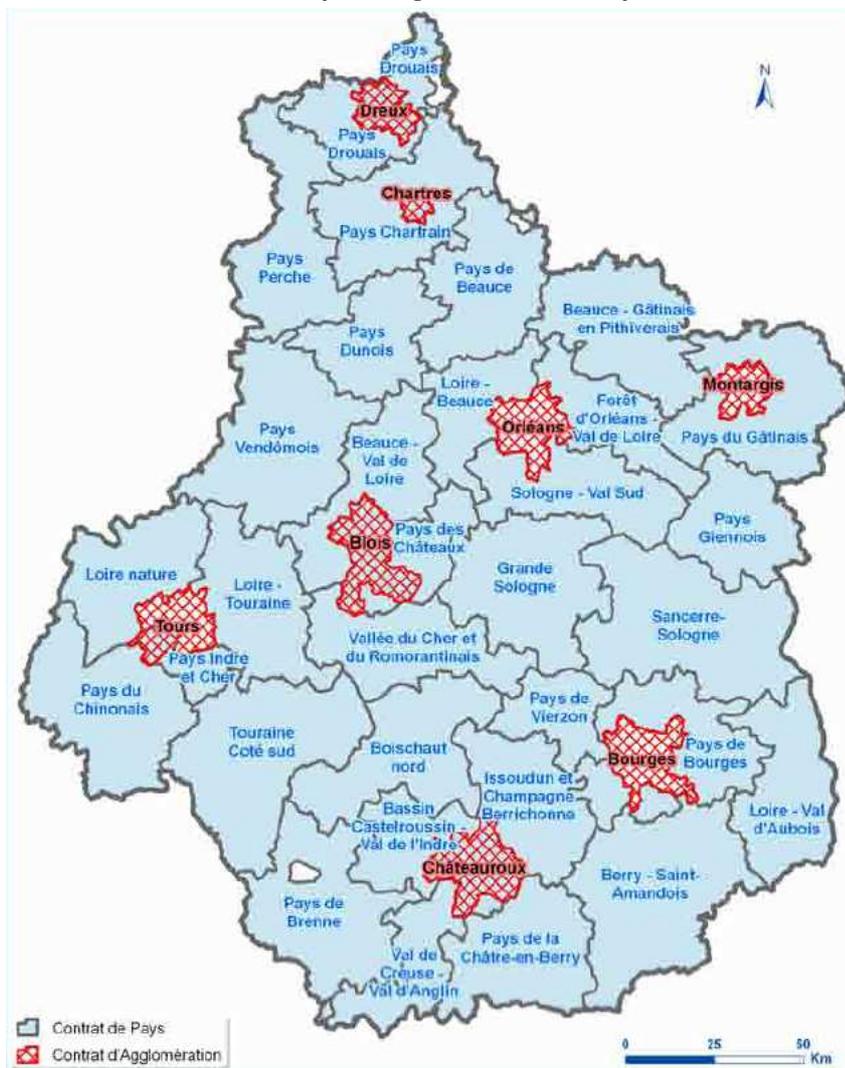


## b) Les Pays, présents sur l'ensemble de la région

En plus des Établissements Publics de Coopération Intercommunale, il existe d'autres entités de cohésion géographique, économique, culturelle ou sociale, antérieures aux Communautés d'Agglomération ou de Communes, que sont les Pays. Dès les années 1960-1970, les acteurs de territoires ruraux à caractère identitaire ont décidé de s'associer pour porter un projet partagé de développement territorial. C'est ainsi que sont nés les Pays, qui ont été reconnus juridiquement par la loi Pasqua en 1995. En 1999, la loi Voynet a affirmé leur rôle en matière de stratégie territoriale en leur faisant porter la réalisation d'une charte de développement. La maille territoriale du Pays s'inscrit dans une démarche de bassin de vie ou d'emploi. En 2010, la région Centre est entièrement recouverte par 32 pays, à l'exception des Communautés

d'Agglomération et de quelques communes isolées. Les Syndicats de Pays portent, comme les Communautés d'Agglomération, des programmes d'action faisant l'objet d'une contractualisation avec la région, sur la base de priorités régionales. La politique contractuelle du pays constitue l'un des moyens de fédérer les territoires, pour un développement économique et social adapté aux potentialités de chaque territoire composant l'espace régional.

Carte 8 : Les Pays en Région Centre au 1er janvier 2010



*Source : Conseil Régional du Centre — Fond de carte sous licence IGN*

*Réalisation : Conseil régional du Centre 2010*

### 3. Identification des villes moyennes des régions Centre et Poitou-Charentes

---

La littérature ne fait état d'aucune définition unique qui permettrait l'identification des villes moyennes ni de leurs particularités. En effet, elles se situent en termes de taille et de fonction entre deux strates bien définies que sont les métropoles et l'espace rural. D'après Frédéric SANTAMARIA, « en France, les villes moyennes sont donc généralement définies par exclusion des autres catégories de villes »<sup>62</sup>. Par ailleurs, « la notion de ville moyenne demeure relative au contexte local et régional »<sup>63</sup>. L'identification des villes moyennes se fait en fonction de leur environnement régional selon qu'il est constitué d'un tissu urbain dense ou de zones peu urbanisées, d'un espace bien desservi ou de zones enclavées ou encore, de ressources locales moteur de développement territorial. La multiplication de ces contextes justifie la difficulté à établir une définition qui ferait l'unanimité.

Cependant, il est nécessaire d'identifier et donc de définir les villes moyennes des régions Centre et Poitou-Charentes. La définition de la Fédération des Maires des Villes Moyennes (FMVM), reprise notamment par Daniel BEHAR<sup>64</sup>, sert de point de départ à cette recherche. Les villes moyennes sont alors définies selon deux critères :

- la population
- la fonction de centralité.

La population associée à la taille de la ville est un critère quantitatif présent dans l'ensemble de la littérature. Comme le souligne François-Xavier ROUSSEL dans une étude menée au nom de la SCET : « La taille est un critère de différenciation important. »<sup>65</sup>, Pricillia De ROO admet d'ailleurs que « la fourchette définissant l'appartenance à la Fédération des maires des villes moyennes (FMVM) est comprise entre 20 000 et 100 000 habitants [...], c'est la taille de la ville centre qui constitue le critère de base »<sup>66</sup>. Pourtant cette notion est discutable et remise en cause. L'identification des villes moyennes des régions Centre et Poitou-Charentes, repose dans un premier temps sur cet élément de taille. Mais, il est complété, par le critère de la centralité, qui confirme ou non, le statut des villes moyennes présélectionnées en amont.

---

<sup>62</sup> SANTAMARIA – *La notion de ville moyenne en France, en Espagne et au Royaume-Uni* – Annales de géographie, n°613, mai-juin, éd. Armand Colin, Paris, pp 227 à 239.

<sup>63</sup> SAINT-JULIEN T. – *Les villes moyennes en Europe, contexte et défis*. – in « Villes moyennes et mondialisation, renouvellement de l'analyse stratégique », Editions Trames/Université de Montréal, 2003, pp.20-28

<sup>64</sup> - *Les villes moyennes, enjeux pour le développement du territoire* – Caisse des Dépôts et Consignations, Septembre 2004

<sup>65</sup> ROUSSEL F-X.-*Villes Moyennes : Projets de développement et de renouvellement*.- SCET, 2003

<sup>66</sup> ACADIE - *Les villes moyennes en France. Enjeux et perspectives*. - Rapport de la DATAR, Paris, Février 2005.

### 3.1. Un critère indispensable : la population et le poids démographique dans la région

#### a) Commune centre, agglomération, aire urbaine, quelle pertinence pour l'étude des villes ?

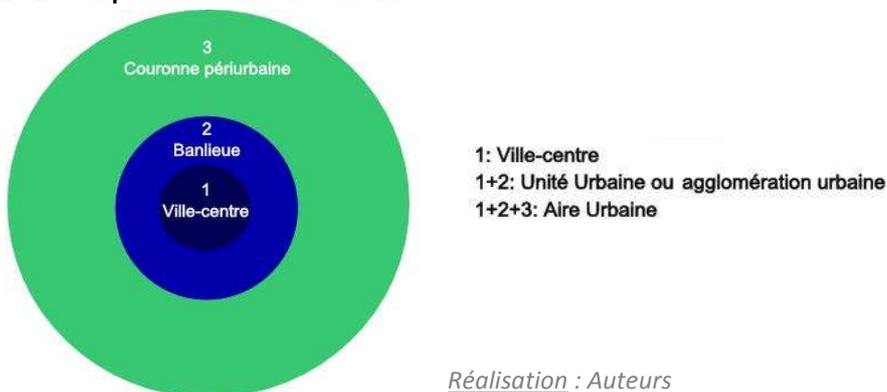
Afin de s'ajuster à l'évolution du fait urbain en France, plusieurs définitions officielles relatives à la ville ont été créées. Le choix d'un cadre d'étude plutôt qu'un autre n'est pas sans influence sur la connaissance des villes petites et moyennes.

Pour s'en tenir aux nomenclatures officielles, l'INSEE (Institut National de la Statistique et des Études économiques) a publié les résultats du dernier recensement à travers trois définitions de la ville : la ville centre, l'unité urbaine et l'aire urbaine.

« Une **unité urbaine** est un ensemble d'une ou plusieurs communes présentant une continuité du tissu bâti (pas de coupure de plus de 200 mètres entre deux constructions) et comptant au moins 2 000 habitants. Chaque commune de l'unité urbaine possède plus de la moitié de sa population dans cette zone bâtie. Si une commune abrite plus de 50 % de la population de l'unité urbaine, elle est seule **ville-centre**. Sinon, toutes les communes qui ont une population supérieure à 50 % de la commune la plus peuplée, ainsi que cette dernière, sont villes-centre. »<sup>67</sup>

« Une **aire urbaine** est un ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, constitué par un pôle urbain (proposant au moins 5000 emplois), et par des communes rurales ou unités urbaines dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle ou dans des communes attirées par celui-ci ». <sup>68</sup>

Figure 2 : La composition d'une aire urbaine



De façon schématique, les unités urbaines donnent une information sur l'urbanisation comme elle est vue d'avion puisqu'elles font référence au bâti. On peut considérer que l'unité urbaine répond en partie à la définition d'une ville, c'est-à-dire à l'agglomération d'activités, puisque celles-ci sont généralement concentrées dans les zones les plus urbanisées. Mais contrairement à l'aire urbaine, l'unité urbaine ne prend

<sup>67</sup> Données INSEE

<sup>68</sup> Données INSEE

pas en compte la pratique résidentielle des habitants travaillant à la ville, dont le résultat est souvent désigné par la périurbanisation<sup>69</sup>.

La définition de l'aire urbaine ne prend en compte que les migrations quotidiennes entre le domicile et le travail (second motif de déplacement France en 2007). Mais elle ne considère pas les déplacements vers les lieux de consommation et de loisirs qui sont cependant fréquents (*cf. tableau 2*).

**Tableau 2 : Motif de déplacement en 2007 en France**

Achat	21 %
<b>Travailler dans son lieu fixe et habituel</b>	<b>17 %</b>
Loisir	17 %
Accompagner ou aller chercher	12 %
Visite à des parents ou amis	12 %
Étudier	9 %
Soins et démarches administratives	6 %
Déplacements professionnels	5 %
Faire garder un enfant en bas âge	0,6 %
Vacances	0,4 %
<b>Total</b>	<b>100 %</b>

*Source : Enquête Nationale Transports et Déplacements 2007*

Chaque échelle d'étude comporte donc ses limites, il ne faut donc pas opposer « unités urbaines » et « aires urbaines », elles sont complémentaires. Mais l'aire urbaine offre un net avantage pour cette étude, car elle permet une identification des villes moyennes d'un point de vue démographique, mais également en termes de centralité sur le marché du travail.

Il faut cependant noter que le découpage en aire urbaine fait disparaître certaines unités urbaines au sein des pôles ruraux comme Chinon ou Salbris par exemple. Le critère de la population n'est donc pas le seul à prendre en compte afin d'identifier les villes petites et moyennes, il est à compléter par d'autres informations.

## **b) La démographie des aires urbaines**

Une fois l'échelon territorial retenu, il s'agit dans un premier temps, de répertorier l'ensemble des aires urbaines des régions Centre et Poitou-Charentes. Le nombre d'habitants de chaque aire urbaine est recensé, ainsi que son poids démographique dans l'espace régional. En effet, le poids démographique dans la région est révélateur et à prendre en compte dans l'identification des aires urbaines. Il permet notamment de déterminer la capacité d'investissement et d'équipement de la zone, ainsi que son emprise sur le territoire régional.

<sup>69</sup> JULIEN P. – *Mesurer un univers urbain en expansion* – Economie et statistique, n°336, 2000

**Tableau 3 : Les aires urbaines des régions Centre et Poitou-Charentes**

<b>RÉGION CENTRE (2 596 902 habitants)</b>		
<b>Aire urbaine</b>	<b>Nombre d'habitants</b>	<b>Poids dans la région (%)</b>
Tours	397 010	15,7
Orléans	369 521	14,6
Chartres	133 140	5,3
Bourges	124 429	4,9
Blois	120 417	4,8
Châteauroux	91 373	3,6
Montargis	68 892	2,7
Dreux	59 473	2,4
Vierzon	37 000	1,5
Vendôme	34 883	1,4
Romorantin-Lanthenay	28 347	1,1
Châteaudun	23 620	0,9
Amboise	23 442	0,9
Gien	23 150	0,9
Nogent-le-Rotrou	20 749	0,8
Saint-Amand-Montrond	19 750	0,8
Issoudun	18 644	0,7
Pithiviers	16 829	0,7
<b>RÉGION POITOU-CHARENTES (1 739 768 habitants)</b>		
<b>Aire urbaine</b>	<b>Nombre d'habitants</b>	<b>Poids dans la région (%)</b>
Poitiers	228 733	13,1
La Rochelle	186 271	10,7
Niort	136 906	7,9
Châtelleraut	70 954	4,1
Saintes	56 053	3,2
Rochefort	53 794	3,1
Royan	45 381	2,6
Cognac	44 501	2,6
Thouars	23 291	1,3
Parthenay	19 236	1,1
Bressuire	18 436	1,1

Source : Données INSEE 2007

Réalisation : Auteurs

Ces données sont complétées par le nombre d'habitants de la ville centre et de l'agglomération ainsi que leurs poids démographiques respectifs dans l'aire urbaine et dans la région dans l'annexe 1.

### **c) Quels seuils appliquer aux régions Centre et Poitou-Charentes ?**

Une fois l'échelon territorial choisi, il s'agit de définir les aires urbaines des villes moyennes en termes de population. Cette définition doit prendre en compte la fourchette communale et le phénomène de périurbanisation.

La Fédération des Maires des Villes Moyennes (FMVM) regroupe les maires des communes de 20 000 à 100 000 habitants. D'après le livre blanc « *Villes moyennes, villes d'intermédiation* » établi par la DATAR en 2005, une commune de 20 000 habitants dispose d'une aire urbaine de 30 000 habitants et une commune de 100 000 habitants d'une aire urbaine de 150 000 habitants. Dans cet ouvrage, le seuil supérieur est relevé jusqu'à 200 000 habitants, qui est généralement le plancher des grandes villes.

L'étude est à l'échelle de la région, le choix est donc fait de ne pas relever le seuil à 200 000 habitants. En effet en considérant ce seuil, l'aire urbaine de La Rochelle par exemple sera définie comme " moyenne " alors qu'elle est la deuxième ville de Poitou-Charentes en termes de démographie (10,7 % du poids régional). Ce seuil de 200 000 habitants est également trop proche de la population des « grandes aires urbaines », en particulier de Poitiers (*cf. Tableau 2*).

Une aire urbaine comptabilisant plus de 5 % de la population régionale représente, à cette échelle, un territoire influant, à l'image des aires urbaines supérieures à 150 000 habitants. Chartres compte 5,3 % de la population de la région Centre et Niort avec 7,9 % des habitants de Poitou-Charentes ces villes ne sont donc pas considérées comme des villes moyennes au sein de leur espace régional.

Dans le cas particulier de la région Centre, on peut remarquer que les villes de Bourges et Blois ont également un poids régional important, près de 5 % de la population. Avec une population de plus de 100 000 habitants, les deux aires urbaines sont statistiquement très proches de Chartres. Le parti pris est donc de ne pas les considérer comme des aires urbaines moyennes.

Après avoir déterminé et affiné les critères démographiques d'identification des aires urbaines petites et moyennes sur les deux régions d'étude, 13 villes sont retenues en région Centre et 8 en Poitou-Charentes. La population des aires urbaines est issue du recensement 2007 de l'INSEE, mais dans les limites des aires urbaines de 1999.

**Tableau 4 : Les aires urbaines retenues selon le critère démographique** *Source : Données INSEE 2007*

<b>RÉGION CENTRE (2 596 902 habitants)</b>		
<b>Aire urbaine</b>	<b>Nombre d'habitants</b>	<b>Poids dans la région (%)</b>
Châteauroux	91 373	3,6
Montargis	68 892	2,7
Dreux	59 473	2,4
Vierzon	37 000	1,5
Vendôme	34 883	1,4
Romorantin-Lanthenay	28 347	1,1
Châteaudun	23 620	0,9
Amboise	23 442	0,9
Gien	23 150	0,9
Nogent-le-Rotrou	20 749	0,8
Saint-Amand-Montrond	19 750	0,8
Issoudun	18 644	0,7
Pithiviers	16 829	0,7
<b>RÉGION POITOU-CHARENTES (1 739 768 habitants)</b>		
<b>Aire urbaine</b>	<b>Nombre d'habitants</b>	<b>Poids dans la région (%)</b>
Châtelleraut	70 954	4,1
Saintes	56 053	3,2
Rochefort	53 794	3,1
Royan	45 381	2,6
Cognac	44 501	2,6
Thouars	23 291	1,3
Parthenay	19 236	1,1
Bressuire	18 436	1,1

D'après le livre blanc « *Villes moyennes, villes d'intermédiation* » établi par la DATAR en 2005, le seuil bas de 30 000 habitants dans l'aire urbaine est utilisé pour définir la ville moyenne. En dessous de ce seuil, les aires urbaines identifiées correspondent à celles des petites villes. Toutefois ce palier de 30 000 habitants trouve ses limites lorsqu'il est appliqué au contexte régional. Par exemple, dans le cas des régions Centre et Poitou-Charentes, l'analyse des écarts relatifs entre le nombre d'habitants des aires urbaines des différentes villes ne met pas en avant cette distinction nette entre les villes qui se trouvent juste au-dessus ou juste en dessous du seuil des 30 000. En effet, les écarts relatifs sont plus importants au niveau du palier de 70 000 ou encore de 40 000. Ainsi dans l'étude, l'ensemble villes dont les aires urbaines ont été identifiées précédemment sont regroupées sous la même dénomination de « villes petites et moyennes ».

Toutefois, le seul critère démographique ne permet pas à lui seul de définir les villes petites et moyennes. Un second critère mérite donc d'être analysé, celui de la centralité.

### **3.2. Un critère pour affiner la sélection : la centralité**

La ville moyenne se caractérise également par le rôle de centralité qu'elle joue dans son bassin de vie. L'étude démographique menée au sein de l'aire urbaine prenait déjà implicitement et partiellement en compte le critère de centralité via les déplacements domicile-travail.

#### **a) Définition**

Ce critère de centralité peut être défini comme suit : « La centralité qualifie l'action d'un élément central sur sa périphérie. Elle a été définie comme une notion hiérarchisée de desserte et d'attraction par W.E. CHRISTALLER en 1933. »<sup>70</sup> L'idée de desserte est traduite par celle d'accessibilité, définie par les réseaux de transports et de télécommunication qui identifient la ville comme un nœud. Quant à l'attraction, elle est abordée à travers le poids des services et de l'emploi dans les aires urbaines. L'emploi correspond d'ailleurs à l'un des critères d'éligibilité de la politique contractuelle destinée aux villes moyennes en région Centre. L'importance et la qualité des services contribuent à l'attractivité des villes moyennes. Dans le livre blanc de la DATAR, Patricia DE ROO souligne l'importance de la qualité ces services : « La qualité de l'offre de services est donc un facteur d'attractivité d'autant plus stratégique que la polyvalence des services constitue historiquement l'image de marque de ces villes pour leur territoire environnant. »<sup>71</sup>

#### **b) Le bassin de vie, comme élément représentatif de la centralité**

En complément du découpage en aires urbaines, l'identification des villes moyennes doit suivre une véritable logique articulée autour de la notion de bassin de vie. « Le bassin de vie est le plus petit territoire

---

<sup>70</sup> CHOAY F. et MERLIN P. – *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement* – éd. PUF, 1988, 3<sup>ème</sup> réédition 2000

<sup>71</sup> DE ROO P. – *Livre blanc, villes moyennes, villes d'intermédiation, pour une diversité des modèles de développement urbain* – DATAR, 2005.

sur lequel les habitants ont accès à la fois aux équipements de la vie courante et à l'emploi. »<sup>72</sup> Un bassin de vie doit comporter quatre catégories d'équipement<sup>73</sup> :

- Les équipements concurrentiels : grande surface, magasin, banque...
- Les équipements non concurrentiels : gendarmerie, notaire, maison de retraite...
- Les équipements de santé
- Les équipements d'éducation.

### **c) Le cas de la région Centre : la centralité à travers le prisme du pôle intermédiaire**

Dans cette étude, le rôle de centralité joué par une ville en région Centre est confirmé par son statut de pôle intermédiaire. Cette notion de pôle intermédiaire n'est pas une nomenclature régionale. L'INSEE les définit comme des communes possédant au moins la moitié des services de la gamme intermédiaire présents dans la Base Permanente des Équipements (BPE) (base nationale). La région Centre compte 14 pôles intermédiaires (cf. tableau 6). D'autres communes, en particulier celles de la première couronne d'une agglomération, peuvent avoir plus de la moitié des équipements intermédiaires, mais elles ne constituent pas un pôle de rayonnement sur un territoire élargi.

La confrontation de la sélection initiale des villes moyennes, obtenue par la prise en compte des aires urbaines, aux 14 pôles intermédiaires identifiés, permet d'affiner l'identification des villes petites et moyennes de la région. Cette démarche repose sur l'appréciation du rôle de centralité des villes dans l'espace régional. Par ailleurs, il semble que parfois une ville moyenne puisse avoir un rôle central dans son environnement proche sans que cela se traduise dans les statistiques. Le Conseil Régional a proposé 16 villes moyennes aujourd'hui éligibles au CPER 2007-2013 grâce à sa connaissance du territoire. Cependant, cette démarche confirme la validité la précédente, car les 14 pôles intermédiaires retenus font partie des 16 villes éligibles. Les deux villes supplémentaires sont Salbris et Argenton-sur-Creuse.

Les villes répondant au critère démographique et constituant une aire urbaine sont considérées comme « villes moyennes ». Treize villes sont donc identifiées comme moyennes dans la région Centre. Les villes ne constituant pas une aire urbaine, de moins de 15 000 habitants, mais jouant un rôle de centralité dans leur bassin de vie sont nommées « villes petites » de la région Centre. Les six villes petites concernées sont donc (par ordre décroissant de nombre d'habitants) :

- Loches
- Argenton-sur-Creuse
- Chinon
- La Châtre
- Le Blanc
- Salbris.

Voici la synthèse des résultats obtenus pour chacun des deux critères retenus, à savoir celui de la démographie, pris en compte via l'existence d'une aire urbaine et celui de la centralité, qui se traduit par l'identification des pôles intermédiaires et des villes moyennes inscrites au CPER<sup>74</sup> 2007-2013 :

---

<sup>72</sup> Définition de l'INSEE

<sup>73</sup> CIADT (Comité Interministériel de l'Aménagement et du Développement du Territoire) et INSEE

Tableau 5 : Villes retenues selon les critères de démographie et de centralité

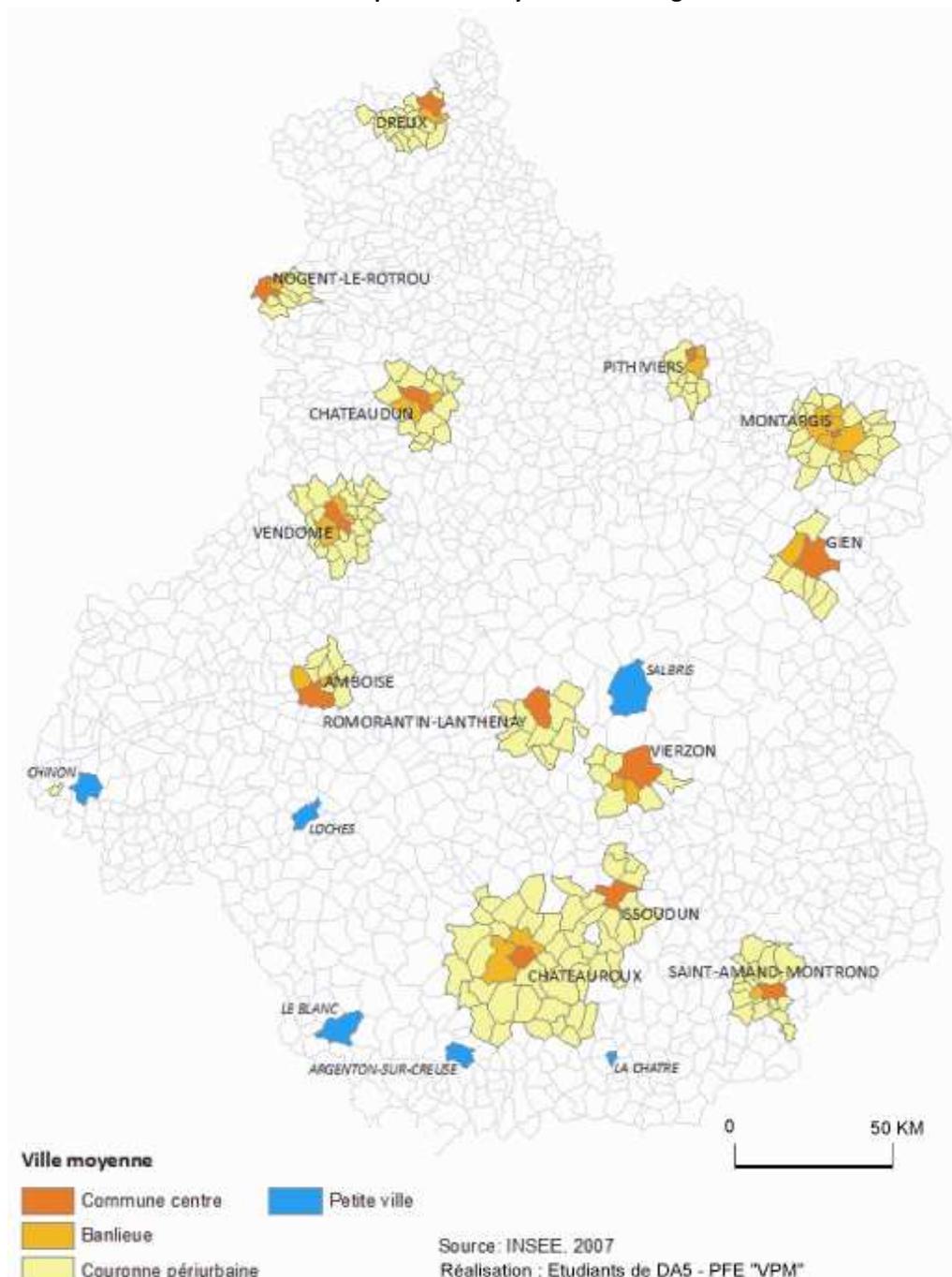
	<u>Critère 1</u>	<u>Critère 2</u>	
	La démographie et le poids démographique	La centralité	
	Villes constituant une aire urbaine	Ville constituant un pôle intermédiaire	Villes moyennes inscrites au CPER 2007-2013
VILLES MOYENNES	Châteauroux		
	Montargis		
	Dreux		
	Vierzon	Vierzon	Vierzon
	Vendôme	Vendôme	Vendôme
	Romorantin-Lanthenay	Romorantin-Lanthenay	Romorantin-Lanthenay
	Châteaudun	Châteaudun	Châteaudun
	Amboise	Amboise	Amboise
	Gien	Gien	Gien
	Nogent-le-Rotrou	Nogent-le-Rotrou	Nogent-le-Rotrou
	Saint-Amand-Montrond	Saint-Amand-Montrond	Saint-Amand-Montrond
	Issoudun	Issoudun	Issoudun
	Pithiviers	Pithiviers	Pithiviers
VILLES PETITES		Loches	Loches
			Argenton-sur-Creuse
		Chinon	Chinon
		La Châtre	La Châtre
		Le Blanc	Le Blanc
			Salbris

Réalisation : Auteurs

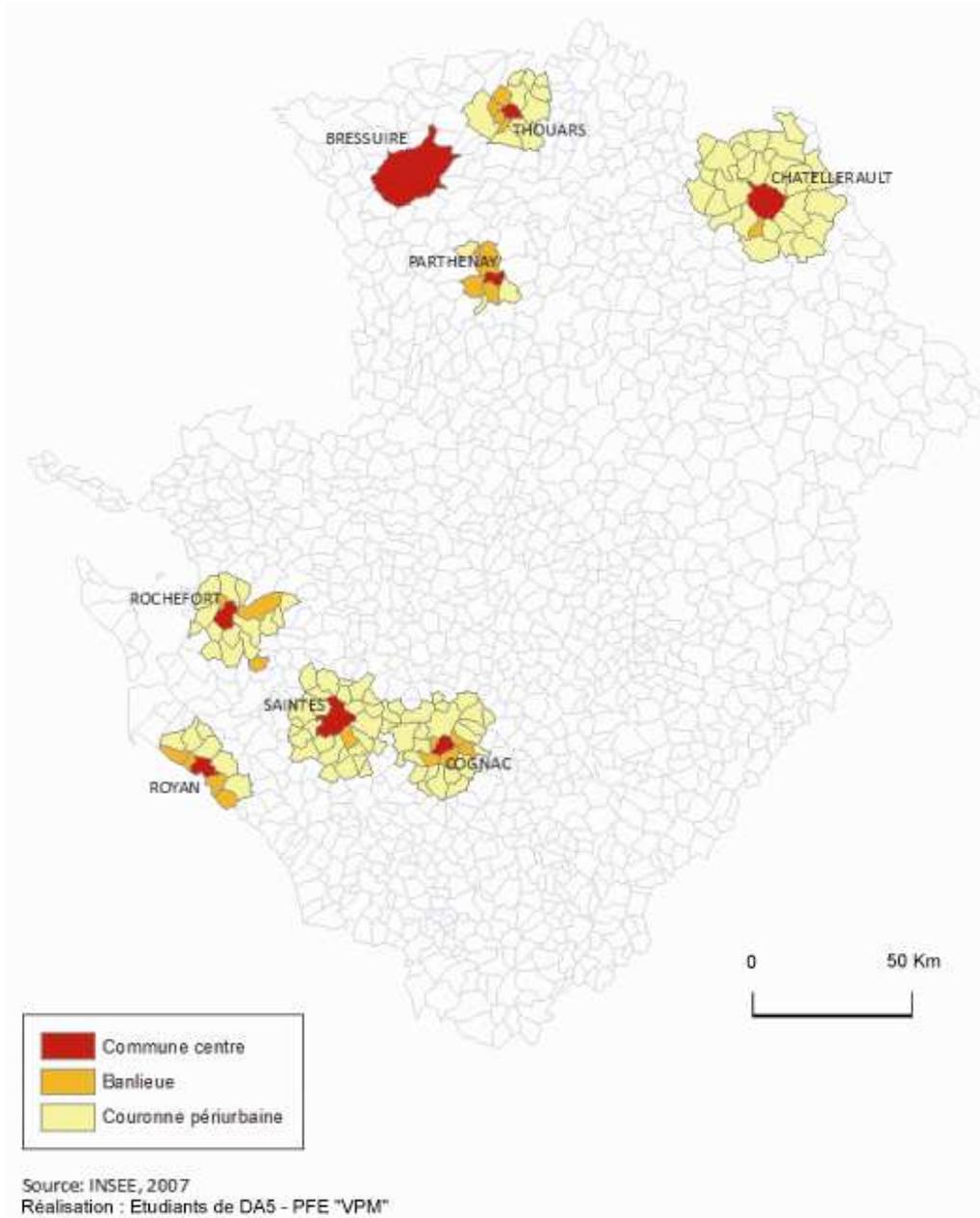
### 3.3. L'identification des villes moyennes des régions Centre et Poitou-Charentes

Les villes petites et moyennes retenues grâce aux critères précédents sont cartographiées ci-après.

Carte 9 : Les villes petites et moyennes de la région Centre



Carte 10 : Les villes petites et moyennes de la région Poitou-Charentes



## **4. Caractérisation des villes moyennes de la région Centre selon une approche statistique**

---

### **4.1. Analyse comparative des profils démographiques et économiques de villes petites et moyennes en région Centre**

Pour affiner la recherche, sept villes de la région Centre ont été choisies comme cas d'études. Il s'agit, du Nord au Sud régional, de Montargis, Vendôme, Romorantin, Salbris, Chinon, Issoudun et Châteauroux. Cet échantillon de villes reflète une certaine diversité de taille, fonctions et position géographique. Certaines d'entre elles sont de taille importante, d'autre plus modestes. Certaines sont ancrées dans le Sud régional, tandis que Montargis bénéficie du desserrement francilien. Elles illustrent les contextes dans lesquels évoluent des villes moyennes, et les politiques mises en œuvre pour répondre à leur fonction d'attractivité et de centralité. Compte tenu du temps imparti pour l'étude, ces villes ont été aussi choisies pour l'accès facilité aux acteurs locaux, que permettait le centre de ressources Villes au Carré.

Chaque ville a fait l'objet d'un portrait socio-économique (voir annexe). Nous nous attacherons ici à présenter des éléments de synthèse et de comparaison.

### **4.2. Les grandes tendances démographiques et économiques des villes petites et moyennes étudiées en région Centre**

Concernant la population, l'ensemble des villes petites et moyennes étudiées sont marquées par le vieillissement de leur population depuis 1999. Pour chacune d'entre elles, il existe un réel enjeu en matière d'attractivité des jeunes.

Sur le plan démographique, une tendance dégage avec la diminution du nombre d'habitants aux cœurs des villes-centre et un essor des périphéries.<sup>75</sup> Elle reflète en partie l'aspiration des ménages à un cadre de vie privilégiant l'espace (maison avec jardin).

---

<sup>75</sup> – *Extension des aires urbaines en région Centre et nouveaux espaces péri urbains* – INSEE Centre INFO n°157, décembre 2009

Sur le plan économique, les villes petites et moyennes étudiées connaissent toutes une diminution de la part relative des emplois liés à la production et à l'industrie, au profit d'emplois de services. Les proportions de variations restent toutefois très hétérogènes d'une ville à l'autre. Par exemple, Vendôme reste une ville très industrielle malgré la légère diminution constatée de la part relative de ce type d'emplois. À l'opposé, Salbris a connu une chute conséquente de ses activités manufacturières. Un des enjeux pour l'avenir de ces villes est de favoriser la qualification des actifs pour maintenir l'activité industrielle.

Les villes qui semblent se maintenir sur le plan économique, au regard de leurs différents indicateurs, ont des profils de spécialisation économique similaires et proches des moyennes régionales observées entre 1993 et 2007. Il s'agit essentiellement de Montargis et Châteauroux. La part relative de chacun des secteurs ne connaît pas de variation trop brutale. La part des emplois dans le secteur industriel passe généralement d'un tiers en 1993 à un quart en 2007. Les autres villes petites et moyennes étudiées présentent des tendances et des caractéristiques plus extrêmes en ce qui concerne la part relative du secteur industriel, des services collectifs ou encore des activités scientifiques et techniques. C'est ce qui apparaît quant à la spécialisation économique historique de villes comme Romorantin-Lanthenay ou Salbris.

Enfin, seules deux des sept villes étudiées disposent de filières d'enseignement supérieur de niveau BAC+5 : Châteauroux et Chinon.

### **4.3. Une ville moyenne de la frange francilienne, Montargis**

#### **a) Profil démographique**

Située au sein de la frange francilienne, l'aire urbaine de Montargis est celle qui enregistre sur la dernière période (1999-2007) le taux de variation de population le plus élevé (+0,6%/an). C'est également la seule à être au-dessus de la moyenne régionale avec un solde naturel et un solde migratoire positif.

À l'image de plusieurs aires urbaines également proches de Paris (par exemple Chartres en région Centre), celle de Montargis connaît une réelle vitalité démographique. Elle repose essentiellement sur l'attractivité du territoire qui présente un bilan migratoire favorable. Cette progression a été très inégale dans le passé avec un cœur d'agglomération en perte de vitesse, mais Montargis a enrayé son déclin démographique au cours des années 1990 et connaît actuellement une augmentation de sa population.

Concernant les migrations domicile-travail, l'aire urbaine de Montargis est en lien avec la région parisienne, mais conserve également un caractère autonome, avec des migrations alternantes internes à l'aire urbaine importantes. Le Montargois illustre ainsi la situation d'une partie des territoires positionnés aux franges du bassin parisien et qui sont soumis à des « forces d'attraction »<sup>76</sup> multiples : celle que peut exercer une

---

<sup>76</sup> Note de Synthèse de l'INSEE - *Portrait de l'aire urbaine de Montargis* - 2002

agglomération locale telle que Montargis sur l'espace qui l'environne et celle émanant des pôles économiques franciliens.

#### **b) Profil économique**

Montargis est la seule ville moyenne de la frange francilienne à avoir été étudiée. Ses caractéristiques économiques semblent directement liées à sa position géographique. En effet, son aire urbaine connaît un bon maintien des indicateurs économiques, qui sont généralement à un meilleur niveau que la moyenne régionale. La plaque territoriale sur laquelle se situe Montargis est marquée par l'influence de la capitale. Le fort taux de création d'emploi enregistré à Montargis s'explique par les liens qui existent entre Paris et les franges franciliennes. Ces espaces sont aujourd'hui attractifs pour les entreprises qui apprécient la proximité avec la capitale, tout en bénéficiant de prix fonciers moins élevés qu'à Paris. Toutefois, une interrogation peut être posée sur les avantages et inconvénients à être situés proche d'une grande métropole. En effet, « la proximité d'une métropole peut constituer un atout sur lequel peut s'appuyer sur la ville moyenne pour attirer les entreprises qui bénéficient ainsi d'un bon accès aux services et infrastructures de la métropole en évitant un certain nombre de coûts (fonciers, fiscaux, encombrements) liés à l'implantation au sein d'une métropole. Dans le même sens, l'éloignement de toute métropole traduit une position excentrée qui constitue un handicap pour se développer. Cependant, une logique opposée est également à l'œuvre : être près d'une métropole peut bloquer le développement d'une ville moyenne par l'effet de la concurrence spatiale [...]. »<sup>77</sup>

La spécialisation économique de la zone d'emploi de Montargis est semblable au cas régional et à celle des villes petites et moyennes étudiées. La part relative des emplois liés à la production, et par conséquent, à l'industrie, a diminué. Elle laisse place à des emplois dans les activités scientifiques et techniques et les services opérationnels aux entreprises.

### **4.4. Sur ou proches de l'axe ligérien, Vendôme et Chinon**

#### **a) Profils démographiques**

Alors que la population de l'aire urbaine de Vendôme continue d'augmenter sur la dernière période, la commune-centre connaît un fort déclin depuis le début des années 90. On peut comparer cette perte de population à celle qui est enregistrée pour la commune de Chinon. En effet, le solde migratoire de la commune-centre est fortement négatif (-0,8 %/an entre 1999 et 2007). Les habitants quittent Chinon au profit des communes alentour (Avoine par exemple), mais puisqu'elles ne sont pas regroupées au sein d'une aire urbaine, on ne peut constater directement (comme pour le cas de l'aire

---

<sup>77</sup> LEO PY., PHILIPPE J., MONNOYER MC. – *Quelle place pour la ville moyenne dans une économie tertiaisée ?* – Communication proposée dans le cadre du colloque « Villes petites et moyennes, un regard renouvelé »

urbaine de Vendôme) une augmentation de la population à l'échelle de plusieurs communes.

Ces deux territoires sont également confrontés à un solde naturel faible, juste positif pour l'aire urbaine de Vendôme, et négatif pour l'unité urbaine de Chinon, en lien avec une population vieillissante.

En termes de migrations domicile-travail, les actifs de ces deux villes sont attirés vers les aires urbaines plus importantes de l'axe ligérien comme Tours et Blois. On peut donc supposer que les villes petites et moyennes de l'axe ligérien se trouvent dans des situations démographiques difficiles ou tournées vers une économie résidentielle, conséquence des migrations domicile-travail.

#### **b) Profils économiques**

Vendôme et Chinon sont toutes les deux positionnées à proximité de l'axe ligérien et présentent des similitudes. Leurs indicateurs économiques se maintiennent à un bon niveau, juste en dessous de la moyenne régionale. En revanche, elles sont particulièrement concernées par le vieillissement de leur population et leur caractère résidentiel de leur économie. La proximité des villes principales de la région Centre, Tours, Orléans et Blois est peut-être à l'origine de cette tendance. L'enjeu commun pour ces deux villes est notamment de diversifier leurs services pour répondre aux besoins de leur population vieillissante.

Toutefois, Vendôme et Chinon se différencient par d'autres aspects. Tandis que Vendôme reste une ville marquée par l'importance des emplois industriels et dispose de revenu par habitant supérieur à la moyenne régionale, Chinon souffre d'une faible présence industrielle et de revenus par habitant plus faibles.

### **4.5. Les villes petites et moyennes du sud régional**

Quatre villes petites et moyennes du sud de la région Centre ont été étudiées. Il s'agit de Châteauroux, Romorantin-Lanthenay, Issoudun et Salbris.

#### **a) Profils démographiques**

Depuis plusieurs décennies, l'évolution démographique de l'aire urbaine de Châteauroux est ralentie. Une perte de population liée à un déficit migratoire a même été observée au début des années 90. Actuellement, l'aire urbaine gagne à nouveau des habitants grâce à un solde naturel positif, une banlieue et une couronne périurbaine qui se développent. En revanche, la ville-centre est en déclin (taux de variation de -0,6 %/an sur la période 1999-2007) alors que sa banlieue et sa couronne périurbaine s'étendent. L'aire urbaine de Châteauroux, pôle principal de l'Indre, se situe dans un espace peu urbanisé, éloigné de l'influence de l'Île-de-France. Ce positionnement semble peser sur sa dynamique démographique.

Cette tendance se retrouve pour les autres aires urbaines du sud régional. En effet, la ville centre de Romorantin-Lanthenay est dans la même configuration que Châteauroux. Cependant, son aire urbaine moins étendue que celle de la préfecture de l'Indre ne parvient plus à gagner des habitants depuis 1999. La commune de Salbris connaît également un fort déclin démographique. Parmi les villes étudiées, elle semble être la ville la plus en difficulté sur le plan démographique, avec à la fois un solde naturel et un solde migratoire négatif.

L'aire urbaine d'Issoudun, également au sud de la région Centre, semble au contraire dans une dynamique démographique favorable. En effet, après avoir perdu de la population pendant plusieurs décennies, l'aire urbaine gagne des habitants depuis le milieu des années 90. De plus, contrairement à la tendance générale présentée en introduction, la population de la ville-centre se maintient. L'aire urbaine d'Issoudun apparaît donc plutôt comme une exception du sud régional sur le plan de son évolution démographique. Il est cependant intéressant de souligner qu'elle constitue la plus petite des aires urbaines étudiées. De ce fait, il existe un décalage avec les autres aires urbaines en termes de population, de cadre de vie et de capacité de développement. Exemple, la commune d'Issoudun (13 627 habitants) est plus proche de la commune périurbaine de Déols (8 964 habitants) qui attire de nouveaux habitants, que du pôle urbain important de Châteauroux.

## **b) Profils économiques**

Il semble que Châteauroux, en tant que ville moyenne la plus importante du point de vue démographique, soit la seule ville étudiée à se maintenir économiquement et à rester dynamique sur la partie sud de la région. Certains indicateurs économiques de son aire urbaine sont meilleurs que ceux de la Région, à l'exception notable du revenu par habitant.

Romorantin-Lanthenay et Issoudun semblent rencontrer des difficultés économiques au vu du niveau atteint par les indicateurs. Les deux villes sont marquées par un manque de création d'emploi. Ainsi ces deux villes ont un profil économique très différent de celui de Châteauroux.

Enfin, Salbris se situe dans une posture encore moins favorable que Romorantin-Lanthenay et Issoudun. La part relative des emplois industriels, en forte diminution depuis 1993, et le déséquilibre constaté entre les différents secteurs par rapport aux autres villes, peuvent être des facteurs explicatifs.

Pour conclure, sur la plaque territoriale du sud de la région Centre, en dehors de Châteauroux, les villes petites et moyennes étudiées semblent être confrontées à des difficultés économiques fortes et spécifiques. Il semble donc que la plaque territoriale s'organise économiquement autour de la ville principale de Châteauroux, et que les autres villes aient des difficultés à trouver une voie de développement économique.

## **Conclusion de la première partie**

Les villes petites et moyennes structurent le territoire, et sont considérées comme des échelons intermédiaires entre le dynamisme rural des « nouvelles campagnes » et les métropoles. Face à ces deux phénomènes, ces villes doivent faire face à de nouvelles concurrences. De plus, depuis la désindustrialisation et la destruction des emplois consécutive, les villes petites et moyennes doivent retrouver leur attractivité et centralité, afin de conserver leur statut de villes moyennes.

C'est dans cette optique que le développement des activités économiques, sources de richesses et d'emplois pour un territoire, participe au dynamisme de ces villes. Par ailleurs, il s'agit pour elles d'attirer de nouvelles populations en offrant des services qui contribuent à la qualité de vie, et en répondant aux besoins des habitants en termes d'emplois, de consommation ou encore d'équipements. L'investissement dans les deux sphères économiques, productive et résidentielle, se justifie par leur complémentarité et leur contribution à la création de richesses d'un territoire.

Face à une situation de mutation économique, les acteurs doivent engager des stratégies afin de conserver une économie attractive sur leur territoire. Se pose alors la question des actions entreprises par les villes petites et moyennes pour investir dans le développement économique. Plus particulièrement, quels sont les acteurs à l'initiative de projets au service de ce développement ? C'est dans ce cadre que l'étude focalise sur les EPCI, en tant qu'échelon moteur du dynamisme économique. Les villes moyennes de région Centre appartiennent pour la grande majorité à une intercommunalité. Ces villes ont-elles alors à leur disposition les mêmes outils pour servir leur développement économique ? Il s'agit de cerner les possibilités d'actions de ces villes aux passés similaires et qui se trouvent aujourd'hui face aux mêmes objectifs.

En région Centre, cette étude révèle une diversité des situations de villes petites et moyennes. Toutefois, l'organisation de la région en plaques territoriales est un support intéressant pour l'analyse comparative des sept villes. En effet, à l'échelle de chaque plaque, il est possible de mettre en évidence de grandes tendances et de mieux appréhender les différences intra-plaques. Une des limites de cette analyse repose sur le fait qu'elle se base essentiellement sur les données statistiques. Il s'agit d'une étape de l'étude, qu'il est nécessaire de compléter par une analyse de terrain, en relation avec les acteurs locaux de ces villes.

# PARTIE 2 : ENQUETE AUPRES DES ACTEURS

Treize EPCI parmi les treize villes moyennes et les six villes petites de la région Centre répertoriées dans la partie 1, ont été interrogés. Les EPCI contactés sont listés dans le tableau ci-dessous. Les responsables des services du développement économique de ces structures ont été contactés durant les deux premières semaines du mois de novembre 2010.

La participation à deux forums a également étayé ce travail de recherche : la 7<sup>e</sup> édition du *Forum des Villes Moyennes* à Salbris et le forum *Entreprendre en coopérant* de Vendôme. Ils ont permis de rencontrer les élus et les acteurs locaux qui contribuent et impulsent le développement économique de leur territoire.

La région ayant la compétence du développement économique, le service Aménagement du Territoire du Conseil Régional Centre, a également été rencontrée à Orléans le 20 octobre 2010.

Tout au long de cette partie, les exemples sont tirés de ces entretiens ou des forums.

**Tableau 6 : Références des personnes interviewées**

Ville	Intercommunalité	Personne contactée
Amboise	Communauté de Communes du Val d'Amboise	<b>Mme DESLANDES</b> , responsable du service développement économique de la CC <sup>78</sup> . - 02 47 23 47 44 - valdamboise@cc-valdamboise.fr
Argenton-sur-Creuse	Communauté de Communes du Pays d'Argenton-sur-Creuse	<b>M. PERRIER</b> , directeur général des services attaché au développement économique de la CC. - 02 54 01 09 00 - david.perrier@cc-argenton.fr
Châteaudun	Communauté de Communes du Dunois	<b>M. LEGRAND</b> , responsable du service développement économique de la commune de Châteaudun. - 02.37.45.11.91 - communication@mairie-chateaudun.fr
Châteauroux	Communauté d'Agglomération Castelroussine	<b>M. COATRIEUX</b> , directeur du développement solidaire et de l'attractivité du territoire de la CA <sup>79</sup> . - 02 54 08 71 27 - gilles.coatrieux@agglo-chateauroux.fr
Chinon	Communauté de Communes Rivière — Chinon — Saint-Benoît la Forêt	<b>Mme CHAYE</b> , responsable du service développement économique de la CC. - monique.chaye.cccsb@orange.fr

<sup>78</sup> Communauté de Communes

<sup>79</sup> Communauté d'Agglomération

Gien	Communauté de Communes Giennes	<b>Mme PERRIN</b> , responsable du service économie et occupation du sol de la CC. - 02 38 67 64 64 - caroline-perrin@cc-giennoise.fr
Issoudun	Communauté de Communes du Pays d'Issoudun	<b>M. LEON</b> , Directeur Général des Services de la ville et de la CC. - 02 54 033 - secretariat .general@issoudun.fr
La Châtre	Communauté de communes de La Châtre — Sainte-Sévère	<b>M. VESLIN</b> , responsable au développement économique de la CC. - 02 54 62 101 - pe-vaslin@cc-lachatre-stesevere.fr
Le Blanc	Communauté de Communes Brenne — Val de Creuse	<b>M. BERNOT</b> , responsable du service développement économique de la CC. - 02.54.28.33.60 - alexandre.bernot@cc-brennevaldecreuse.fr
Loches	Communauté de Communes Loches Développement	<b>Mme BRACONNIER</b> , directeur du service développement économique de la CC. - 02 47 91 19 24 - sbraconnier.cclid@orange.fr
Montargis	Communauté d'Agglomération Montargoise	<b>M. FOURURE</b> , responsable du développement économique et touristique de la CA. - 02 38 95 02 03 - christophe.fourure@agglo-montargoise.fr
Romorantin-Lanthenay	Communauté de Communes du Romorantinais et du Monestois	<b>M. FLAUX</b> , directeur de la CC. - 02 54 94 41 61 - communaute.communes@romorantin.fr
Saint Amant Montrond	Communauté de Communes du Cœur de France	<b>M. LAURENT</b> , responsable du service urbanisme de la mairie de Saint Amant Montrond - 02 48 63 83 18 - p.laurent@saint-amand-montrond.com

## 1. La place des EPCI dans le jeu d'acteurs

---

### 1.1. Quel appui financier pour les projets de développement économique ?

#### a) L'Union Européenne : des fonds à l'intention du développement local

Les aides de l'Union Européenne en faveur de sa politique régionale, dite « politique de cohésion », viennent uniquement en complément des aides nationales, régionales et locales ou d'investissements privés<sup>80</sup>. Leur objectif est de réduire les écarts de développement entre les régions de l'Union Européenne en transférant les

---

<sup>80</sup> Le portail français sur les questions européennes : [www.touteurope.eu](http://www.touteurope.eu)

ressources des régions les plus riches aux plus démunies. Pour la période 2007-2013, la politique de cohésion se concentre sur les trois axes suivants :

- l'amélioration de la compétitivité régionale
- le soutien à la création d'emploi
- le développement harmonieux et durable des zones urbaines et rurales

En France, la politique régionale de l'Union Européenne est coordonnée par la Délégation interministérielle à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale (DATAR). Les préfets de région sont chargés de l'examen des projets éligibles et les fonds sont gérés par les Secrétariats Généraux aux Affaires Régionales des préfectures de région.

L'Union Européenne finance le développement économique d'une région possédant les caractéristiques de la région Centre : elles dépassent 75 % du PIB par habitant (résultat de l'élargissement) et bénéficie d'un financement transitoire, spécifique et dégressif, grâce à deux types de fond.

Le FEDER (Fonds Européen de Développement Régional) vise à renforcer la cohésion économique et sociale au sein de l'Union Européenne en corrigeant les déséquilibres régionaux. Il finance en particulier :

- des aides directes aux investissements réalisés dans les entreprises (en particulier les PME) afin de créer des emplois durables,
- des infrastructures liées notamment à la recherche et l'innovation, aux télécommunications, à l'environnement, à l'énergie et au transport.

Le FSE (Fonds Social Européen) finance la formation professionnelle, l'aide à l'emploi et l'insertion.

Au 15 novembre 2010, 49 897 projets de développement économique et social étaient financés en France par ces deux programmes, pour un montant de 21 673 282 421 euros, dont 16,9 % vont à l'innovation et aux TIC<sup>81</sup> et 19,7 % à la création d'activités et l'emploi.

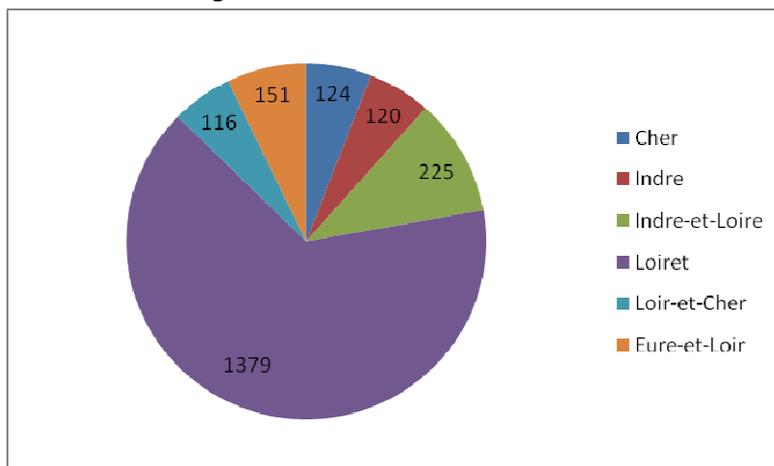
La région Centre, avec 2 115 projets financés par ces deux programmes<sup>82</sup>, est à la neuvième place en termes de nombre de projets financés et se situe dans la moyenne française. (On recense un maximum de 5 860 projets en Île-de-France et un minimum de 486 en Corse). L'enveloppe totale des aides s'élève à 209 millions d'euros en région Centre, et à 274 millions d'euros en moyenne dans les régions métropolitaines.

---

<sup>81</sup> Technologies de l'Information et de la Communication

<sup>82</sup> Les bénéficiaires de Fonds européens : <http://cartobenef.asp-public.fr>

**Figure 3 : Nombre de projets financés par les programmes FEDER et FSE par départements en région Centre entre 2007 et 2010**



Source : [www.cartobenef.asp-public.fr](http://www.cartobenef.asp-public.fr)

Réalisation : Auteurs

Le Loiret est le département où le nombre de projet financé est le plus important, du fait notamment de l'implantation du conseil régional (qui porte de nombreux projets) à Orléans. La majorité de ces projets concernent la formation professionnelle ou générale (Ex. : des formations gratuites proposées par le conseil régional à tous les habitants de plus de 16 ans sortis du système scolaire). On trouve sept types de formations appelées VISA, qui forment aux connaissances de base en bureautique, langue, informatique ...<sup>83</sup>

**Tableau 7 : Projets parmi les plus importants financés par l'UE**

Intitulé du projet	Montant du projet	Montant des aides
Transfert du FRAC CENTRE	10 439 638 €	2 750 000 €
Accompagnement régional pour le développement des TIC dans les établissements de formation : les Centres de Formation d'Apprentis — 2009-2010	108 500 €	48 825 €
VISA BUREAUTIC CENTRE — CEFIM — 2010	75 600 €	34 020 €
VISA « TROIS EN UN » CENTRE — ALIRE — 2010	70 839 €	31 878 €
VISA BUREAUTIC CENTRE — CEFIM — 2009	75 600 €	34 020 €
VISA TROIS EN UN CENTRE — ALIRE — 2009	70 784 €	31 853 €
VISA TROIS EN UN CENTRE — ENTRAIDE OUVRIÈRE — 2009	10 080 €	4 536 €

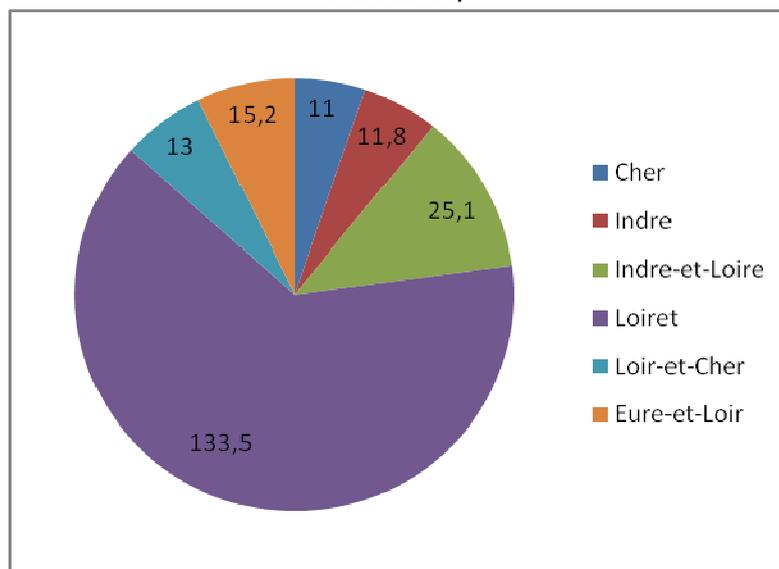
Source : [www.cartobenef.asp-public.fr](http://www.cartobenef.asp-public.fr)

Réalisation : Auteurs

<sup>83</sup> Les différents visas : [www.rtw.fr/visas.htm](http://www.rtw.fr/visas.htm)

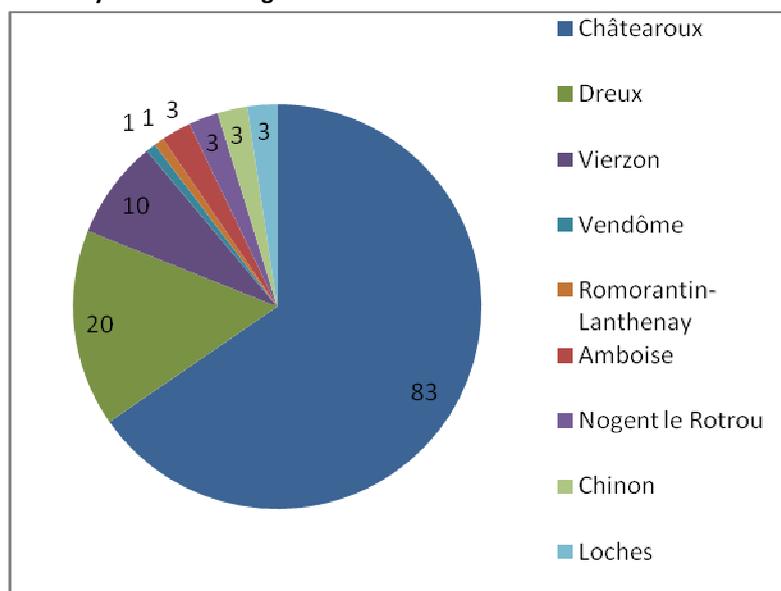
La répartition des aides est inégale entre les départements de la région Centre<sup>84</sup>.

**Figure 4 : Montant des aides de l'UE par département entre 2007 et 2010 (arrondies, en millions d'euros)**



Source : [www.cartobenef.asp-public.fr](http://www.cartobenef.asp-public.fr)  
Réalisation : Auteurs

**Figure 5 : Nombre de projets financés par les programmes FEDER et FSE dans les villes petites et moyennes de la région Centre entre 2007 et novembre 2010**



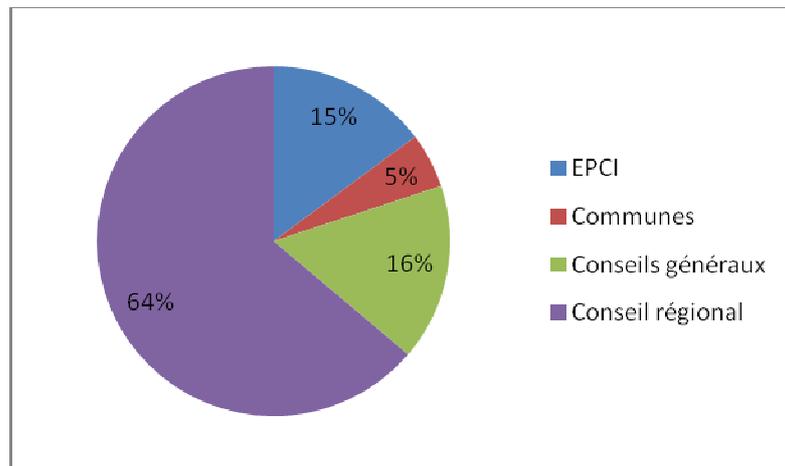
Source : [www.cartobenef.asp-public.fr](http://www.cartobenef.asp-public.fr)  
Réalisation : Auteurs

Sur les 83 projets bénéficiaires d'une aide à Châteauroux, 56 appartiennent à des organismes départementaux dont le siège est à Châteauroux. Le nombre de projets financés tient en grande partie au nombre et aux types d'organismes implantés sur les communes, et donc davantage à leur taille et leur rôle administratif, qu'à une reconnaissance de l'intensité de leurs problèmes. Le nombre de projets portés par les

<sup>84</sup> Les bénéficiaires de Fonds Européens : <http://cartobenef.asp-public.fr>

EPCI reste faible en comparaison (12 pour Dreux, 11 pour Châteauroux, 3 pour Loches et 1 pour Vierzon).

**Figure 6 : répartition des aides entre les collectivités locales entre 2007 et novembre 2010**



*Source : [www.cartobenef.asp-public.fr](http://www.cartobenef.asp-public.fr)*

*Réalisation : Auteurs*

Le conseil régional est donc la collectivité locale qui reçoit le plus de subventions de la part de l'UE, loin devant les conseils généraux, les EPCI et les communes. Bien que les EPCI soient seulement 23 sur l'ensemble de la région à obtenir des aides de la part de l'UE, ils obtiennent une bonne part relative du total des subventions. Il semble que lorsqu'un EPCI est assez organisé et qu'il est en capacité de proposer des projets, les subventions qu'il perçoit soient relativement élevées. Quelles sont les raisons du faible nombre de villes petites et moyennes bénéficiant de ces aides, alors que certaines ont un réel besoin de soutien à leurs projets, comme Romorantin-Lanthenay ?

L'Union Européenne n'apparaît pas comme un acteur direct du développement du territoire, mais davantage comme un appui aux projets des EPCI, car le FEDER et le FSE sont des outils de financement des projets. De plus, il n'y a pas de relations directes entre les EPCI et l'UE. C'est l'État et les Régions, qui par l'intermédiaire des préfets de région, sont chargés de l'examen des projets éligibles. Les fonds sont gérés par les Secrétariats Généraux aux Affaires Régionales des préfectures régionales. Les SGAR sont composés essentiellement de hauts fonctionnaires de corps administratifs et techniques d'origine et d'expériences diverses (sous-préfets, ingénieurs des ponts, eaux et forêts, professeurs des universités...) et de fonctionnaires et contractuels du ministère de l'Intérieur (préfectures). Ils travaillent en collaboration avec les collectivités locales et les responsables sociaux-économiques afin de mettre en place les programmes cofinancés par l'UE. À l'échelle de l'UE, c'est le Comité des régions, représentant les collectivités locales et régionales, qui donne son avis sur la politique régionale mise en œuvre. Ainsi l'importance des sommes allouées, fait de l'Union Européenne un partenaire indispensable au développement économique des villes petites et moyennes de la région Centre, sans qui de nombreux projets ne pourraient voir le jour.

Néanmoins, pour certains acteurs il apparaît que les fonds attribués par le FEDER en France pour la période 2007-2013 ne sont pas complètement utilisés, faute de projets proposés<sup>85</sup>. En effet, les dossiers de demande de subvention paraissent très lourds et ne sont pas montés, faute d'ingénierie et de compétences.

Il semble que les EPCI ne soient pas en capacité de monter des projets susceptibles d'être financés par l'UE, à l'exception des deux plus grandes de notre échantillon de villes moyennes, Dreux et Châteauroux. Actuellement, la Région est la plus à même de le faire.

## **b) La région et l'État : un soutien financier pour les EPCI**

- *La région : coordinatrice des actions économiques au niveau régional*

Selon la loi du 2 mars 1982, le développement économique est le domaine d'intervention principal des régions. La loi du 13 août 2004 sur les libertés et les responsabilités locales a conforté le rôle des Régions en les chargeant de coordonner les actions de développement économique menées sur le territoire régional. Ainsi, la Région ne doit pas se limiter à apporter un appui financier aux projets. Elle définit également une stratégie pour optimiser l'efficacité des politiques publiques dans le domaine du développement économique et coordonne au maximum l'ensemble des acteurs de la région à travers le Schéma Régional de Développement Economique (SRDE). La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 autorise l'État à confier aux Régions le soin d'élaborer un SRDE, en concertation avec les collectivités territoriales, leurs groupements et les chambres consulaires. Ils sont établis pour 10 ans et ont pour vocation de :

- « coordonner les actions de développement économique sur le territoire régional,
- définir les orientations stratégiques de la région en matière économique,
- promouvoir un développement économique équilibré de la région,
- développer l'attractivité du territoire régional,
- prévenir les risques d'atteinte à l'équilibre économique de tout ou partie de la région. »<sup>86</sup>

Le « Schéma Régional de Développement Economique et Social » (SRDES) et a été adopté les 15 et 16 décembre 2005.<sup>87</sup> Ses objectifs sont définis par une trentaine d'orientations réparties en trois enjeux. Ils visent à la fois à faire du territoire une région « innovante », « entreprenante et solidaire », et « ouverte, attrayante et respectueuse de l'environnement ».

---

<sup>85</sup> Forum de Vendôme - *Quels changements pour une reconversion écologique et sociale du territoire Vendômois ?* - 9 novembre 2010

<sup>86</sup> Institut supérieur des métiers, observatoire des aides aux entreprises et du développement économique : [www.aides-entreprises.fr](http://www.aides-entreprises.fr)

<sup>87</sup> Schéma Régional de Développement Economique et Social – adopté le 15, 16/12/2005

Parmi ces 30 orientations du SRDES, on peut retenir notamment :

- Favoriser la mise en place de réseaux et de filières structurés dans l'industrie, l'artisanat, l'agriculture et le tourisme
- Simplifier les dispositifs d'aides aux entreprises
- Accompagner les bassins d'emploi en difficulté
- Développer une veille économique du territoire : organiser et animer l'observation économique
- Favoriser l'accueil d'entreprises sur l'ensemble du territoire
- Développer les capacités de développement à l'international des PME

Le bilan du SRDES<sup>88</sup> de 2008, nuance les résultats de ces orientations ambitieuses en soulignant que certaines actions sont menées avec la mise en place de contrats d'appui au projet par exemple, mais que d'autres (comme l'organisation et l'animation d'un observatoire économique) n'ont pas encore été mises en œuvre.

- *Les Contrats de Projet Etat-Région (CPER)*

Le Contrat de Plan Etat-Région, mis en place sur la période 2000-2006, contenait un volet territorial rassemblant 25 % de ces crédits. Ce contrat avait pour objectif particulier de financer des projets au sein des villes des franges franciliennes (les plus importantes en région Centre étant Dreux, Chartres, Pithiviers et Montargis). Du fait de la pression constante exercée par la mondialisation, l'avenir incertain du système productif de ces territoires avait mis en évidence dans une étude effectuée pour le compte de l'État en 2001<sup>89</sup>.

Le CPER 2007-2013 inscrit à son volet territorial « Le développement durable et l'attractivité des agglomérations et des villes moyennes » afin de permettre l'ancrage des populations, des activités et des services dans les territoires ruraux et périurbains. Ces villes « jouent, par leur rayonnement territorial, un rôle fort dans l'animation et le développement des pays qu'elles irriguent »<sup>90</sup>. Les seize villes moyennes figurant dans le contrat sont relativement bien réparties sur le territoire régional : Nogent-le-Rotrou, Châteaudun, Pithiviers, Vendôme, Amboise, Gien, Vierzon, Saint-Amand-Montrond, Issoudun, Le Blanc, La Châtre, Argenton-sur-Creuse, Chinon, Loches, Romorantin-Lanthenay et Salbris. Le volet territorial du contrat 2007-2013 de la région Centre dispose d'une enveloppe d'environ 151 millions d'euros, dont 74,5 provenant de l'État et 76,5 provenant de la Région.

Les contrats Etat-région s'engagent à financer un certain nombre de projets pour le développement économique et social des territoires. Ils permettent l'accueil des entreprises et l'amélioration du cadre de vie<sup>91</sup> notamment grâce à la création ou l'amélioration d'infrastructures par les collectivités locales. Or, l'impact de ces

---

<sup>88</sup> Région CESR, Région Centre – Bilan d'Etape du Schéma Régional de Développement Economique et Social, 10/12/2008, 4p<sup>10</sup> Décembre 2008

<sup>89</sup> Christophe DEMAZIERE - *Réflexion sur la problématique des franges franciliennes de la région Centre* – 2001, rapport à la Direction Régionale de l'Equipement, 138p.

<sup>90</sup> Région centre, Contrat de plan Etat-Région 2007-2013, Volet territorial, Appels à initiatives, 2007

<sup>91</sup> IDEM

infrastructures sur le développement économique d'un territoire n'est pas démontré et leur intérêt semble parfois pouvoir être mis en doute. De plus, les communes rencontrent parfois des difficultés face aux frais de fonctionnement que ces infrastructures représentent.

- *Les contrats de territoire : des objectifs ambitieux pour un résultat contrasté*

Le statut des pays a été créé en 1995 par la Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADDT), dite « Loi Pasqua » du 4 février 1995, et conforté par la LOADDT, dite « loi Voynet », du 25 juin 1999. Il désigne le pays comme un territoire présentant une « cohésion géographique, économique, culturelle ou sociale, à l'échelle d'un bassin de vie ou d'emploi<sup>92</sup> » afin d'exprimer « la communauté d'intérêts économiques, culturels et sociaux de ses membres<sup>93</sup> » et de permettre l'étude et la réalisation de projets de développement. Les pays sont donc des territoires de projets. Ils n'ont pas de compétences propres, mais assurent une mission d'impulsion et de coordination des initiatives locales, d'animation du territoire, pour en garantir la cohésion et le développement économique et social. Le développement économique occupe une place importante dans les contrats de pays. Selon une étude menée en 2003, les actions proposées aux acteurs dans ce domaine se regroupent en sept grandes catégories<sup>94</sup> :

- Favoriser l'implantation d'entreprises (aménagement de zones d'activité, marketing territorial...)
- Inciter la création d'entreprises (pépinières, financement de proximité, actions de sensibilisation et d'accompagnement)
- Faciliter la transmission et la reprise d'entreprises
- Structurer le développement économique autour de pôles ou filières
- Renforcer l'employabilité de la main-d'œuvre locale (adaptation de la formation, traitement du chômage, développement de l'emploi partagé...)
- Mettre en réseau les acteurs (publics et/ou privés) du développement économique
- Améliorer l'environnement général des entreprises (dessertes routières, téléphonie, collecte de déchets, garde d'enfants...)

En région Centre, cinq des sept villes petites ou moyennes étudiées appartiennent à un pays : Châteauroux, Chinon, Issoudun, Montargis, Romorantin-Lanthenay. Chacun de ces pays, mentionnés dans le tableau ci-dessous, a défini dans sa charte un objectif général sur le développement économique. Il est sous-divisé en plusieurs sous-objectifs à atteindre dans le cadre des contrats de pays de seconde génération qui s'achevaient en 2008.

---

<sup>92</sup> Loi n°95-115 du 4 février 1995

<sup>93</sup> IDEM

<sup>94</sup> Association Entreprises, Territoires et Développement, 2003

**Tableau 8 : Les objectifs à atteindre par les pays dans le cadre des contrats de pays de seconde génération**

Ville petite ou moyenne	Nom du pays	Objectifs économiques visés par la charte de Pays
<b>Châteauroux</b>	Pays Castelroussin	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Favoriser l'attractivité économique du pays</li> <li>— Favoriser l'accueil des nouvelles populations et adapter l'offre des services</li> </ul>
	Pays du Chinonais	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Créer les conditions d'un environnement économique attractif</li> <li>— S'appuyer sur la valorisation des ressources locales pour développer une image attractive et mobilisatrice du territoire</li> <li>— Répartir et développer les services au public</li> <li>— Affirmer la place des activités culturelles et associatives</li> </ul>
<b>Issoudun</b>	Pays d'Issoudun et de champagne berrichonne	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Le développement de l'activité et de l'emploi</li> <li>— La mise en valeur du territoire</li> <li>— Le développement des services aux habitants</li> </ul>
<b>Montargis</b>	Pays Gâtinais	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Formation/développement et innovation économique</li> <li>— Services à la population</li> </ul>
<b>Romorantin-Lanthenay</b>	Pays de la Vallée du Cher et du Romorantinais	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Relever le défi des mutations économiques</li> <li>— Stimuler l'économie touristique</li> <li>— Garantir un maillage équilibré des services à la personne</li> </ul>

*Réalisation : Auteurs*

Les contrats de Pays expriment ces objectifs de façon opérationnelle, en énonçant les actions prévues afin de les réaliser, puis les financements qui en découlent. Il apparaît que les objectifs économiques visés par les chartes de Pays ne sont pas concordants avec ceux mentionnés par l'étude de 2003. Les chartes de Pays mettent en avant les services à la personne, alors que ces derniers n'apparaissent pas dans les orientations de l'étude. Les pays semblent négliger les actions en direction du système productif, comme la structuration de pôles ou filières, ou les incitations à la création d'entreprises (pépinières, financement de proximité, actions de sensibilisation et d'accompagnement). Ces différences sont-elles dues au décalage temporel entre la rédaction de ces différents documents (début années 2000 pour l'étude, fin des années 2000 pour les chartes de Pays) ou à un manque d'articulation entre les actions des pays et celle d'autres acteurs, notamment les EPCI concernés ?

- *Les contrats de Pays et d'Agglomération en Région Centre*

En région Centre, les contrats de territoire sont composés des contrats de Pays et des Contrats d'Agglomération (qui concernent les six chefs-lieux de département ainsi que Dreux et Montargis) et des contrats mixtes Agglo-Pays. Ils sont cosignés par ces

collectivités et la Région. L'État intervient en Région Centre comme partenaire et non comme cocontractant, contrairement à d'autres régions où la politique contractuelle est incluse dans le volet territorial du CPER. La région affiche ici son implication dans le développement territorial. Ses objectifs affichés sont d'allier la compétitivité des territoires (développement économique des territoires, attractivité économique et sociale) et la solidarité (solidarité territoriale notamment avec les fonds sud, solidarité intergénérationnelle et équité d'accès des habitants aux services). Cette politique s'appuie sur les bassins d'emploi ainsi que sur une ingénierie permanente (grâce au recrutement d'un agent de développement par pays). Elle intègre une coopération entre villes centres et espaces ruraux, et élabore une charte de développement à long terme. Elle pose comme principe la participation des acteurs locaux ainsi que la mise en place de projets intercommunaux<sup>95</sup>. Les premiers contrats ont été signés entre 1998 et 2003. Les contrats actuels disposent d'une enveloppe de 314 millions d'euros, sur la base de 8 Contrats d'Agglomération, 26 contrats de Pays et 2 Contrats mixtes Agglo-Pays<sup>96</sup>, soit un montant moyen de 160 000 euros par projet pour les Agglomérations, et de 30 000 euros pour les pays. À l'issue de chaque contrat, une évaluation est réalisée par le Pays selon les critères du guide méthodologique régional élaboré en 2004.

Une des priorités d'action des contrats est le développement économique (en termes de création d'emploi et de développement durable), qui est le quatrième poste de dépense des contrats d'Agglomération (11 % du total) et le premier des contrats de Pays (17 % du total). Ainsi, pour les deux tiers des pays, les actions économiques se constituent dans l'aménagement de zones d'activité. Le tiers restant correspond aux territoires plus ruraux qui font des efforts en faveur de l'artisanat et de l'immobilier d'entreprise. C'est pourquoi, l'étude de 2007, intitulée « La politique contractuelle régionale en faveur des pays et des agglomérations » du conseil régional du Centre « s'interroge sur l'opportunité de financer autant de projets de même nature, en l'absence d'un schéma directeur régional ». De plus, elle pointe le manque de projets de création de pépinières d'entreprises et d'ateliers relais pour accueillir des créateurs d'entreprises ou les délocalisations d'entreprises.

Ce même constat est fait à travers l'analyse des contrats de pays et d'agglomération des pays sélectionnés pour cette étude.

---

<sup>95</sup> Conseil régional du Centre – La politique contractuelle régionale en faveur des Pays et des Agglomérations – annexe A, 2007, 42p.

<sup>96</sup> IDEM

Pays	Montant du contrat de Pays	Actions en faveur de l'économie et valeur de la subvention du contrat
<b>Pays Castelroussin<sup>97</sup></b>	15 741 000 €	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Création, extension et aménagement des zones d'activités et redynamisation de l'hypercentre de Châteauroux (2 295 000 €)</li> <li>— Dynamisation du tissu artisanal et commercial par une ORAC (150 000 €)</li> <li>— Création, extension et aménagements de locaux d'activités (349 300 €)</li> </ul>
<b>Pays du Chinonais<sup>98</sup></b>	9 646 000 €	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Soutien au développement économique (zones d'activités)</li> </ul>
<b>Pays s'Issoudun et de champagne berrichonne<sup>99</sup></b>	6 500 000 €	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Créer ou étendre les zones d'activités (642 000 € de subvention sur 2 140 000 €)</li> <li>— Offrir aux entreprises des locaux adaptés (80 000 € de subvention sur 340 000 €)</li> <li>— Favoriser le maintien du commerce rural (138 000 € de subvention sur 460 000 €)</li> <li>— Création d'un centre d'activités tertiaires à Issoudun (1 472 000€ de subvention sur 2 944 000€)</li> </ul>
<b>Pays Gâtinais (programme 2010-2014)<sup>100</sup></b>	6 130 000 €	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Schéma Territorial d'Accueil Economique (32 000 € de subventions)</li> <li>— Démarche qualité environnementale des zones d'activités (50 000 €)</li> <li>— Création, extension et requalification de zones d'activités intercommunales (340 000 €)</li> <li>— Immobilier d'entreprise : bail précaire ou commercial (400 000 €)</li> <li>— Aides directes aux entreprises (134 600 €)</li> <li>— Opérations collectives de communication, de promotion et d'animation (20 000 €)</li> <li>— Création ou développement de Structures d'Insertion par l'Activité Economique (50 000 €)</li> </ul>
<b>Pays de la Vallée du Cher et du Romorantinois<sup>101</sup></b>	8 048 000 €	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Poursuivre un aménagement cohérent des zones d'activités stratégiques (1 679 000 €)</li> <li>— Conforter le tissu commercial et artisanal (250 000 €)</li> <li>— Améliorer et valoriser la qualité des produits agricoles (756 000 €)</li> <li>— Renforcer et diversifier l'offre d'hébergement touristique (797 500 €)</li> <li>— Développer et valoriser les sites touristiques et les activités de loisir (183 000 €)</li> </ul>

**Tableau 9 : Les actions des pays en faveur de l'économie**

*Réalisation : Auteurs*

<sup>97</sup> Pays Castelroussin : [www.payscastelroussin.com](http://www.payscastelroussin.com)

<sup>98</sup> Pays du Chinonais : [www.pays-du-chinonais.fr](http://www.pays-du-chinonais.fr)

<sup>99</sup> Ville d'Issoudun : [www.issoudun.fr](http://www.issoudun.fr)

<sup>100</sup> Pays du Gâtinais : [www.pays-gatinais.com](http://www.pays-gatinais.com)

<sup>101</sup> Pays de la Vallée du Cher et du Romorantinois : [www.val-cher-romorantinois.com](http://www.val-cher-romorantinois.com)

Le tableau suivant montre si les actions cofinancées par les pays répondent ou non aux objectifs donnés aux pays, selon l'étude ETD de 2003.

**Tableau 10 : actions des pays en faveur du développement économique**

Actions possibles des pays en faveur du développement économique	Pays Castelroussin	Pays du Chinonais	Pays d'Issoudun et de champagne berrichonne	Pays Gâtinais	Pays de la Vallée du Cher et du Romorantin
Favoriser l'implantation d'entreprises	✓	✓	✓	✓	✓
Inciter la création d'entreprises			✓	✓	✓
Faciliter la transmission et la reprise d'entreprises					
Structurer le développement économique autour de pôles ou filières					
Renforcer l'employabilité de la main-d'œuvre locale				✓	
Mettre en réseau les acteurs (publics et/ou privés) du développement économique				✓	
Améliorer l'environnement général des entreprises	✓			✓	✓

*Réalisation : Auteurs*

Ainsi, les actions des pays en faveur du développement économique ne répondent pas à l'ensemble des objectifs qui seraient envisageables. Il apparaît clairement que l'outil privilégié en termes de développement économique par les pays est la zone d'activité. En effet, pour les cinq pays sélectionnés (excepté le pays du Chinonais où les données sont imprécises), le total de subventions allouées dans le cadre des contrats de pays atteint 36 419 000 euros, dont 9 817 000 euros en faveur du développement économique et de l'emploi. Les subventions allouées aux zones d'activités atteignent 5 006 000 euros, soit plus de la moitié (51 %) des fonds d'aide à l'économie. Les fonds en faveur de l'accueil de nouvelles entreprises (comme les pépinières d'entreprises ou les ateliers relais) se montent à 1 658 000 euros (17 %). En revanche, alors que le pays a notamment pour rôle de coordonner les actions du territoire pour obtenir une cohésion à l'échelle du pays, seul un document est réalisé pour affiner les connaissances des élus et techniciens du territoire en matière d'économie (le Schéma territorial d'accueil des entreprises du Pays Gâtinais). De plus, aucun des pays étudiés ne met en place d'actions afin de structurer le développement économique autour de pôles ou de filières.

Les pays mènent donc des réflexions, coordonnent les actions et transmettent à la Région les dossiers relevant du contrat de pays et émanant de bénéficiaires divers : groupements de communes, communes, associations, établissements publics, privés, etc. Ils ont donc un rôle d'impulsion de projets. Cependant, leurs capacités d'actions sont limitées, pour différentes raisons. En effet, elles dépendent en partie des rôles joués par les leaders politiques du territoire, mais sont aussi restreintes, car les pays ne

possèdent pas de compétences propres. D'autre part, s'ils permettent un financement de projets à travers les contrats de territoires, leurs actions semblent peu innovantes, et visent davantage à consolider l'existant avec la création ou le développement de zones d'activités.

Le rôle des Pays dans le développement économique semble donc limité. Il est d'ailleurs notamment remis en question par certains acteurs du territoire rencontrés, comme Mme Chaye, responsable du service économie à la communauté de commune Rivière-Chinon-St Benoît la Forêt, et Gilles Coatrieux, directeur du développement solidaire et de l'attractivité du territoire à Châteauroux<sup>102</sup>. Selon eux, le pays n'arrive pas à être un élément fédérateur des acteurs de leurs territoires. Le rapport Balladur de mars 2009<sup>103</sup> proscrit la création de nouveaux pays, car « *ils ont été des structures de préfiguration des groupements de communes. Ils ont, pour l'essentiel, rempli leur office* ». Alain Marleix, ancien secrétaire d'État à l'intérieur et aux collectivités territoriales, précisait, le 24 mars 2009, « *qu'une évaluation permettra de distinguer les pays qui ont une existence réelle de ceux dont les missions peuvent être satisfaites par un recours à des EPCI à fiscalité propre, ou par des conventions entre EPCI* ». Le fait que certains pays puissent à l'avenir être intégrés par les EPCI souligne la prédominance de l'EPCI face au pays.

- *La politique « villes moyennes » de la région Centre*

En 2000, la région Centre a initié une réflexion sur les « pôles de centralité » qui a débouché sur la mise en place d'une politique de « Contrats de Villes Moyennes ». Par rapport à leurs prédécesseurs qu'étaient les Contrats Région-Ville, la définition de la ville moyenne ne repose plus uniquement sur un simple critère démographique (plus ou moins 7 000 habitants), mais sur des critères de l'INSEE permettant de définir un pôle urbain ou rural, en fonction de son attractivité en termes d'emplois (celle-ci traduisant également son attractivité en termes de services).

Selon la région Centre<sup>104</sup>, le contrat est signé avec la ville pôle et les bénéficiaires des subventions sont des personnes publiques (Commune, EPCI, organisme HLM). Pour bénéficier de cette politique, la ville considérée comme moyenne doit élaborer un projet de développement urbain qui propose une stratégie et des objectifs de développement clairement définis pour lui permettre de mener à bien ses fonctions de polarité et de renforcer son attractivité. Trois axes d'intervention sont envisagés : la valorisation de l'espace urbain, l'amélioration des capacités d'accueil des populations et l'amélioration de la qualité de vie. La commune doit rédiger un programme d'actions qui identifie les opérations et les financements de la Région pour quatre ans. Ces démarches sont contractualisées sur quatre ans à travers un programme d'actions qui s'appuie sur un projet de développement urbain.

---

<sup>102</sup> Entretiens réalisés avec M. Chaye le 17/11/2010 et M. Coatrieux le 23/11/2010

<sup>103</sup> Rapport BALLADUR - Il est temps de décider - Rapport au Président de la République, 2009, 174 p.

<sup>104</sup> Région Centre : [www.regioncentre.fr](http://www.regioncentre.fr)

Les conditions d'éligibilité à la politique Villes moyennes sont les suivantes :

- Avoir au moins 3 000 habitants
- Bénéficier de la politique régionale des contrats de pays et donc de ne pas être membre d'une Agglomération
- Accueillir,
  - o au moins 5 000 emplois s'il s'agit d'une commune ou d'une unité urbaine située dans une aire urbaine de la région Centre,
  - o 2 000 à 5 000 emplois et avoir un nombre d'emplois offerts au moins égal au nombre d'actifs résidents s'il s'agit d'une commune ou d'une unité urbaine située en milieu rural (si ces conditions sont remplies par une unité urbaine, seule la ville principale est éligible)
  - o ou, à défaut, disposer d'une population supérieure à 7 000 habitants.

Après l'adoption de la politique Villes moyennes, quelques communes se sont montrées rapidement intéressées. Mais d'une manière générale, la mise en place des contrats est longue. Par exemple, sur les quarante villes moyennes potentielles, vingt-deux ont fait part de leur intention de s'engager dans un Contrat Ville Moyenne. Cependant, seuls vingt contrats ont été effectivement signés et validés en Commission Paritaire Régionale (CPR). Par ailleurs, il faut noter que quatre ont clairement choisi de renoncer à cette contractualisation et que deux hésitent encore. Douze villes moyennes potentielles n'ont pas fait état de leur souhait de s'engager dans la démarche.

Le délai est de 1 à 5 mois pour la signature des contrats. Le délai d'engagement des opérations est également très long et peut témoigner, d'un manque de maturité des projets, de situations financières tendues, ou encore d'un manque d'ingénierie dans les villes<sup>105</sup>.

---

<sup>105</sup> Note à l'attention de M. le Président SAPIN et de M. Dominique ROULLET. Objet : Politique Ville Moyenne : bilan et perspectives d'évolution, le 17 novembre 2005.

**Tableau 11 : Choix de contractualisation des villes moyennes éligibles à la politique Villes moyennes de la région Centre**

Département	Communes	Choix pour la contractualisation	Eligibilité au Contrat 1 <sup>re</sup> génération (2001)	Eligibilité au Contrat 2 <sup>e</sup> génération (2006)
<b>Cher (18)</b>	Aubigny	/	✓	✓
	Mehun/Yèvre	2003	✓	✓
	St-Amand-Montrond	2007	✓	✓
	St-Florent/Cher	/	✓	✓
	Vierzon	2004	✓	✓
<b>Eure et Loir (28)</b>	Auneau	2003	✓	✓
	Bonneval	Refus	✓	✓
	Brou	Hésitation	✓	✓
	Châteaudun	2009	✓	✓
	Maintenon	/	X	✓
	Epernon	/	X	✓
	Nogent-le-Roi	/	X	✓
Nogent-le-Rotrou	2005	✓	✓	
<b>Indre (36)</b>	Argenton/Creuse	2003 et 2007	✓	✓
	Buzancais	/	✓	✓
	Le Blanc	2006 et 2 <sup>e</sup> contrat en cours	✓	✓
	La Châtre	/	✓	✓
	Issoudun	2002 et 2006	✓	✓
<b>Indre et Loire (37)</b>	Amboise	2006	✓	✓
	Château-Renault	2006	✓	✓
	Langeais	Hésitation	✓	✓
	Descartes	/	✓	✓
	Ballan-Miré	/	X	✓
	Chinon	2003	✓	✓
	Loches	2003	✓	✓
Montlouis sur Loire	2004 et 2009	✓	✓	
<b>Loir-et-Cher (41)</b>	Romorantin-Lanthenay	2004	✓	✓
	Lamotte Beuvron	/	✓	✓
	St-Aignan	Intention	✓	✓
	Salbris	Refus	✓	✓
	Montrichard	/	✓	✓
	Montoire	Refus	✓	✓
	Vendôme	2006	✓	✓
<b>Loiret (45)</b>	Beaugency	2003	✓	✓
	Châteauneuf/Loire	/	✓	✓
	Malesherbes	2004	✓	✓
	Briare	Intention	✓	✓
	Gien	2009	✓	✓
	Pithiviers	2003	✓	✓
	Sully/Loire	Refus	✓	✓

 Villes ayant renoncé à la contractualisation  
 Villes ayant signé un Contrat Ville Moyenne de 1<sup>re</sup> génération  
 Villes ayant signé un Contrat Ville Moyenne de 1<sup>ère</sup> et de 2<sup>nde</sup> génération

Source : Région Centre, suivi des mandatements sur les villes moyennes

D'après la Région, la politique Villes moyennes doit être améliorée<sup>106</sup>. En effet, la définition des villes moyennes et de la politique régionale pose problème. Les Contrats Villes moyennes constituent un outil dont le succès est hétérogène et à propos duquel naissent des hésitations.

Parallèlement, ce sont parfois des petites villes qui sont éligibles à la politique Villes moyennes. En effet, une petite ville qui porte un secteur économique développé et donc un nombre d'emploi assez important sera éligible à cette politique. Cela pose un problème de définition des termes de « petites villes » et de « villes moyennes ». De plus, l'articulation peut être complexe entre la politique des contrats de Pays et celle des Contrats Villes moyennes pour les unités urbaines comprises entre 3 000 et 7 000 habitants. En effet, ces communes peuvent opter soit pour le dispositif Villes moyennes, soit pour le dispositif Cœur de Villages. Or, cette dernière politique étant jusqu'à présent plus « rentable » que la politique Villes moyennes, plusieurs communes ont préféré rester bénéficiaires de la politique Cœurs de Village. Daniel Béhar, professeur associé à l'Institut d'Urbanisme de Paris, rappelle dans un de ses articles qu'« on observe à nouveau un intérêt de l'action publique vis-à-vis de ces villes qui se manifeste en particulier au niveau régional, au travers notamment d'une "résurgence" des contrats villes moyennes, en tension avec la contractualisation en direction des pays. »<sup>107</sup> La région Centre illustre parfaitement ce phénomène.

Aucune contractualisation n'existe entre les communautés de communes et la Région. Les contrats existants se font uniquement entre la Région d'une part, les Pays (Contrats de Pays), les Agglomérations (Contrats d'Agglomération) ou les communes éligibles à la politique Villes moyennes (Contrats Villes moyennes) d'autre part. Les projets que la Région finance concernent essentiellement le développement urbain directement lié aux compétences propres à la commune et non à l'EPCI.

Finalement, la politique Villes moyennes ne traite quasiment pas du développement économique, mais finance essentiellement des projets ponctuels, souvent liés à la création d'équipements culturels ou sportifs.

- *La région Centre : un acteur important du développement économique*

La région Centre joue un rôle important dans le développement économique des territoires. L'action économique de la Région est constituée, d'une part, de la définition du régime des aides aux entreprises (prestations de services, subventions, bonifications d'intérêts, prêts, etc.) et de leur octroi. De plus, les autres collectivités et groupements peuvent participer au financement de ces aides, sur la base d'une convention avec la Région. En outre, avec son accord, elles peuvent mettre en œuvre leur propre projet ou régime d'aides.

---

<sup>106</sup> Entretien avec Mme Fabienne Dupuis, Directrice de l'Aménagement du Territoire en région Centre, le 20/10/2010

<sup>107</sup> BEHAR D. – *Les politiques régionales en direction des villes moyennes. Les villes moyennes : Situation et enjeux* – dans « Les villes moyennes : enjeux pour le développement des territoires », Caisse des dépôts et consignations, 2004, 7 p.

### c) Le conseil général et l'aide directe aux entreprises

Dans le domaine économique, le conseil général fournit des aides financières aux entrepreneurs, qu'ils soient nouveaux ou déjà installés. Ces aides ont différents objectifs, comme l'aide à l'innovation, l'aide à l'immobilier d'entreprise ou encore l'aide à la création d'entreprises ou à la reprise d'entreprises comme dans le Cher par exemple (Fonds d'Aide au Développement Industriel (FDADI)). Malgré leurs diverses appellations, toutes ces aides répondent aux mêmes objectifs : accompagner et dynamiser les entreprises du département. Elles doivent être sollicitées directement par les entrepreneurs auprès du département.

Les départements financent également une partie des zones d'activités notamment via le Fond Départemental d'Aménagement du Territoire (et le Fonds Départemental de Solidarité dans le Loiret). Il prend parfois le rôle de maître d'ouvrage de ces zones (Zone d'Activités de Gidy, Portes du Loiret...).

Les départements se sont également dotés, d'une Agence de Développement Economique :

- le Comité de développement économique de l'Eure et Loir (CODEL 28),
- l'Agence de Développement de la Touraine (ADT), supprimée en 2008,
- l'Agence de Développement Economique de l'Indre (ADEI),
- l'Agence de Développement Economique du Loiret (ADEL),
- l'Agence de Développement Economique du Cher (ADC)
- l'Agence de Développement Economique du Loir-et-Cher (ADELEC).

Elles ont pour rôle de mener des actions de prospection d'implantation et d'accompagnement des projets. Elles sont les interlocutrices des acteurs de l'économie dans les départements, et sont en lien à la fois avec les collectivités locales et les entreprises qu'elles conseillent. Leur rôle diffère de celui des pays et EPCI, en ce que leur rôle consiste davantage à accompagner les entreprises et les employés dans leurs démarches que pour mettre en place des infrastructures d'accueils des entreprises.

Le département intervient donc de deux manières dans le développement économique des territoires :

- Par la distribution des aides financières directement aux entreprises
- En accompagnant les projets de leur département grâce à leur agence de développement économique.

Cependant, les budgets des départements sont moindres que ceux de la Région (par exemple, 995 000 euros pour l'Indre et Loire en 2007<sup>108</sup> <sup>109</sup> contre 732,7 millions d'euros pour le CPER 2007-2013).

Le rôle du conseil général est donc réduit. Il est davantage en collaboration avec les entrepreneurs qu'avec les collectivités locales.

---

<sup>108</sup> Conseil Général d'Indre et Loire : [www.cg37.fr](http://www.cg37.fr)

<sup>109</sup> A noter qu'il est difficile d'évaluer le budget alloué au développement économique par les autres départements de la région, car les actions sont réparties dans plusieurs domaines.

## 1.2. L'EPCI à l'initiative des projets de développement du territoire

### a) La compétence de développement économique

Un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) est un établissement public administratif. L'intercommunalité permet aux communes de gérer ensemble des activités et des services ainsi que d'élaborer des projets à une échelle plus pertinente que celle de la commune. L'EPCI est doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière, ce qui lui permet de disposer de ses propres moyens d'action. Il s'administre librement et peut disposer de personnel propre dont il assure la gestion. Ses décisions sont des décisions administratives qui relèvent du contrôle de légalité exercé par le préfet et de la juridiction administrative. Les travaux qu'il réalise sont des travaux publics. De plus, conformément à l'article L. 5214-16 du CGCT, la Communauté de Communes exerce obligatoirement les compétences aménagement du territoire et développement économique.

### b) L'EPCI, une échelle d'action appropriée ?

Tout EPCI à fiscalité propre possède la compétence développement économique. En effet, ils ont notamment été créés pour répondre aux problématiques liées au développement économique, car leur échelle paraissait plus pertinente que celle de la seule commune. C'est également l'avis de la majorité des acteurs rencontrés lors de cette étude. Mme Catherine Lockhart, Présidente de la Communauté du Pays de Vendôme, estime que les initiatives de projets ne peuvent pas toujours être dans une logique top-down, et qu'il faut recourir au local<sup>110</sup>. Il faut alors s'appuyer sur des réseaux de partenaires locaux autour de ressources locales. Il s'agit ensuite de trouver l'institution qui peut aider à la réalisation des projets. Les intercommunalités sont donc au premier rang des initiatives du développement des territoires. Néanmoins, l'échelle de l'intercommunalité semble encore trop petite pour certains acteurs. Ainsi, Philippe Dallier, sénateur UMP de la Seine-Saint-Denis, dans un rapport sur le bilan et les perspectives de l'intercommunalité à fiscalité propre réalisé en 2006, souligne : « en tant que compétence phare des EPCI, le développement économique est souvent le catalyseur de l'intercommunalité de projet, mais il convient de remarquer d'emblée que l'échelon de la Communauté de Communes est trop petit pour cette compétence »<sup>111</sup>. En effet, les marges de manœuvre des EPCI sont encore trop faibles. C'est également l'avis de M. Albertini, maire de Salbris, qui souhaite que les mutualisations s'effectuent en fonction des outils mis en commun, car l'échelle pertinente de mutualisation dépend de chaque outil. En dessous d'une certaine taille, il n'y a pas de vraie mutualisation possible. De plus, la réussite dans la réalisation des

<sup>110</sup> Forum de Vendôme, *Quels changements pour une reconversion écologique et sociale du territoire Vendômois ?*, 09/11/2010

<sup>111</sup> DALLIER P. – Rapport d'information n°48 fait au nom de l'observatoire de la décentralisation – déposé le 30/10/2006

objectifs fixés en matière de développement économique semble dépendre d'autres facteurs que le simple enjeu du périmètre.

Des différends politiques peuvent être à l'origine l'absence ou du manque d'ambition des projets de développement économique sur le territoire d'un EPCI. C'est par exemple le cas dans le département de l'Eure-et-Loir<sup>112</sup>, comme à Châteaudun qui gère elle-même la compétence développement économique, en lieu et place de la Communauté de Communes. Elle considère<sup>113</sup> (avec l'aval des élus des autres communes de l'EPCI) que pratiquement toutes les activités économiques du territoire se concentrent sur sa commune et qu'il est plus pertinent pour les élus communautaires de s'emparer des politiques qui bénéficient à toutes les communes membres. Parfois, c'est le manque de structuration de l'EPCI qui limite la création de projets. Ainsi, même si la Communauté de Communes du Cœur de France (dont la commune-centre est Saint-Amand-Montrond), possède officiellement la compétence développement économique, celle-ci revient en réalité aux communes<sup>114</sup>. Cependant, la mise en avant des identités locales communes doit prédominer le regroupement par affinités politique. C'est également l'avis de Jean-Jacques Filleul, maire de Montlouis-sur-Loire et Président de la Communauté de Communes de l'Est Tourangeau, pour qui la mutualisation des villes petites et moyennes semble indispensable face au développement des métropoles. De plus, toujours selon les acteurs rencontrés, pour qu'un EPCI fonctionne, il doit avant tout avoir à sa tête un leader visionnaire qui fédère le territoire. Souvent, ce « chef de file » est le maire de la commune-centre de l'EPCI.

Ainsi, bien que les EPCI à fiscalité propre aient été créés par le législateur afin de donner une échelle pertinente au développement économique, cette échelle suscite toujours le débat. Cependant, l'idée générale récurrente est que l'initiative d'un projet peut émaner à la fois de l'EPCI, de la commune, voire même d'une entreprise. Ce qui est important pour la suite est que la réflexion préalable à la réalisation des projets soit menée en amont et par l'EPCI.

### **c) La mutualisation : une réponse au manque de moyens ?**

Les intercommunalités disposent de ressources financières qu'elles jugent insuffisantes, et doivent aujourd'hui faire face à la suppression de la taxe professionnelle. Dans ce contexte, le rapport de la délégation aux collectivités territoriales prône la mutualisation des moyens des collectivités territoriales, afin d'optimiser les dépenses locales. Alain Lambert, président de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation, souligne le fait que la

---

<sup>112</sup> 7ème édition du Forum des villes moyennes, Salbris, 03/11/2010

<sup>113</sup> Entretien avec M. Legrand, responsable de l'économie à la Mairie de Châteaudun, 16/11/2010

<sup>114</sup> Entretien avec Mme Laroche, responsable de l'économie à la communauté de communes du Cœur de France, 16/11/2010

mutualisation permettra de « rendre les meilleurs services aux meilleurs coûts »<sup>115</sup>. Elle permettra aux intercommunalités et à leurs communes membres de mettre en commun leurs ressources humaines ou matérielles dans tous les domaines (services informatiques, services de gestion du personnel, services financiers et autres).

Parmi les EPCI interrogés, la quasi-totalité prône la nécessité d'une mutualisation. Par exemple, la Communauté de Communes du Pays d'Issoudun met à disposition de la commune-centre ses moyens techniques et son personnel. Cependant à Châteaudun, face à une réticence des communes membres, « l'intercommunalité est réduite comme peau de chagrin »<sup>116</sup>.

Cependant, on peut se demander si la mutualisation des moyens et des compétences permettra de compenser les difficultés budgétaires, et ce, sans pénaliser les collectivités locales, notamment en ce qui concerne leurs moyens humains déjà restreints. De plus, il semble qu'il existe « certaines difficultés en matière de coopération intercommunale en région Centre »<sup>117</sup>. En effet, cette mutualisation est difficile à mettre en place dans des EPCI où le contexte politique est parfois tendu ou lorsque le périmètre intercommunal a été délimité sans prendre en compte les spécificités locales. En effet, il s'agit de « réaliser les groupements sans porter atteinte à l'identité [...] construite au cours des vingt dernières années et en conservant les subsidiarités locales »<sup>118</sup>. Il s'agit du point de vue de nombreux élus des villes petites et moyennes<sup>119</sup>. Aussi Jean-Pierre Albertini, maire de Salbris et président de la Communauté de Communes Sologne des Rivières, explique que face au contexte économique et politique actuel, « la mutualisation ne doit être un vain mot, elle doit se traduire en actes, en particulier en revoyant certaines méthodes de gestion politique trop marquées par l'ego. [...] il faut avoir le courage de sortir de nos prés carrés et de raisonner en termes d'outils et non de pouvoir. Raisonner en termes d'idéologies politiques accentue les différences. Or il est nécessaire de rapprocher les points de vue. Faute de quoi nous risquons fort de disparaître. » Christophe Caplain, maire adjoint de Châteaudun, va dans le même sens en déclarant « qu'il convient de dépasser le niveau de la commune pour passer à l'intercommunalité en faisant fi des étiquettes politiques. »

Il faut rajouter que, « dans un regroupement, on commence par parler de transfert de compétences. Mais après que ces transferts aient été réalisés, il est indispensable de mettre l'accent sur la définition de l'intérêt communautaire. Il convient d'affirmer que dans une compétence transférée, des éléments sont d'intérêt communautaire et d'autres restent d'intérêt communal. Il faut se battre politiquement pour faire en sorte

---

<sup>115</sup> Questions à Alain Lambert, président de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation, *La Commission ne peut empêcher les autorités publiques de collaborer*, La Gazette des communes, 2010

<sup>116</sup> Christophe Caplain, maire adjoint de Châteaudun, chargé de la démocratie locale, de l'état civil et des transports, 7<sup>ème</sup> édition du Forum des villes moyennes, Salbris, 03/11/2010

<sup>117</sup> Forum de Vendôme, *Quels changements pour une reconversion écologique et sociale du territoire Vendômois ?*, 09/11/2010

<sup>118</sup> Jean-Jacques Filleul, maire de Montlouis-sur-Loire et président de la communauté de communes de l'Est tourangeau, 7<sup>ème</sup> édition du Forum des villes moyennes, Salbris, 03/11/2010

<sup>119</sup> 7<sup>ème</sup> édition du Forum des villes moyennes, Salbris, 03/11/2010

que l'intérêt communautaire des compétences transférées permette de faire vivre la proximité et la subsidiarité. »<sup>120</sup>

La mise en place d'un projet de développement économique est conditionnée par l'obtention de financements. Cette nécessité constitue une préoccupation essentielle des acteurs du territoire. L'Union Européenne, l'État, la Région et le Département peuvent apporter un soutien financier à condition que les projets soient adaptés au contexte, bien dimensionnés, et bien menés. Ainsi, si l'Union Européenne et le Département n'apparaissent pas comme des acteurs directs du développement local, la Région joue un rôle important dans le développement économique des territoires.

Néanmoins, il semble que l'échelon local, et en particulier celui de l'EPCI, soit propice à la prise d'initiative et à l'impulsion d'un projet de développement économique. C'est ce que Jean-Jacques Filleul, maire de Montlouis-sur-Loire et président de la Communauté de Communes de l'Est Tourangeau et Daniel Fard, maire de Vernouillet, soulignent :

*« Ce sont bien les EPCI qui sont aujourd'hui chefs de file. L'État, la Région et les Départements accompagnent la volonté des EPCI ».*

*« Nous avons recours à tous les leviers existants : zones franches, financements du FEDER et de la DATAR, mais le moteur, c'est bien l'agglomération et l'implication des élus »*

Si les intercommunalités sont au premier rang des initiatives du développement des territoires, leur échelle peut être dans certains cas trop réduite. Dans le contexte actuel, la mutualisation des moyens peut s'avérer être un nouvel atout pour les collectivités territoriales et particulièrement dans le cadre de l'intercommunalité. En effet, en vue d'établir des stratégies de développement économique sur les territoires intercommunaux, il est nécessaire de réfléchir à plusieurs échelles et de replacer l'EPCI au sein d'un jeu d'acteurs. La seconde partie de cette enquête consiste à analyser les différentes stratégies mises en place et les outils à disposition des intercommunalités afin d'impulser leur développement économique.

---

<sup>120</sup> Daniel FRARD, maire de Vernouillet, Forum de Salbris

## 2. La mise en œuvre du développement économique sur les territoires intercommunaux

---

### 2.1. Les stratégies mises en place pour le développement économique

A.D. CHANDLER estime que « La stratégie consiste à déterminer les objectifs et les buts fondamentaux à long terme d'une organisation puis à choisir les modes d'action et d'allocation des ressources qui permettront d'atteindre ces buts et objectifs ». <sup>121</sup> La stratégie est synonyme de l'élaboration d'une politique définie en fonction des forces et faiblesses de celle-ci, et ce, en tenant compte des opportunités et des menaces. Elle s'organise autour de plans d'action par domaines et par périodes. Elle s'inscrit dans un objectif global basé sur du long terme.

L'étude des stratégies menées par les intercommunalités devrait permettre de déterminer les axes de développement vers lesquels elles souhaitent tendre, et comment elles envisagent l'évolution de leurs territoires à long terme.

#### a) Entre économie productive et économie résidentielle : quel équilibre ?

À partir des années 1980, les villes moyennes ont globalement dû faire face au phénomène de désindustrialisation, à l'exception de certaines villes, plus rurales, où l'industrie était peu présente. Ce phénomène s'illustre par des fermetures d'entreprises et une perte significative d'emplois. Cette désindustrialisation se matérialise aujourd'hui par une diminution continue du nombre d'emplois dans le secteur productif <sup>122</sup>, et est parfois exacerbée par le contexte de crise. Châteaudun a par exemple, assisté en 2008 à la fermeture de « Flextronics », le second employeur de la ville, entraînant la perte de 800 emplois pour le territoire. Avec la disparition de la sous-traitance automobile et l'électronique grand public, le bassin drouais a subi lui aussi la perte d'environ 5000 emplois au cours des dernières années. Les conséquences de la désindustrialisation sont toujours très présentes et les intercommunalités doivent encore y faire face. Quel choix faire entre appui à l'économie résidentielle ou réinvestissement dans l'économie industrielle ?

L'économie résidentielle est aujourd'hui dominante dans la plupart des zones d'emplois de la Région. Elle se base notamment sur les potentialités touristiques de la région Centre et de la proportion importante des seniors sur le territoire. Cependant, au regard des entretiens menés pour cette étude, il apparaît que la sphère résidentielle ne se développe pas grâce à une politique économique globale, mais via un ensemble

---

<sup>121</sup> Cours de comptabilité et d'analyse financière : <http://geronim.free.fr>

<sup>122</sup> Cf. la partie 2 de l'étude

d'actions menées par différents services de l'intercommunalité ou de la commune, en fonction de leurs compétences. En effet, le développement de l'offre culturelle, sportive, touristique, de transport ou encore la prise en compte des services à la personne sont autant de paramètres qui permettent à une ville de satisfaire les besoins de ses habitants et d'attirer de nouveaux arrivants. Tous ces services participent de manière indirecte au développement du territoire. De plus, les services de développement économique des intercommunalités des villes petites et moyennes de région Centre font savoir qu'ils ne disposent que peu d'informations concernant l'économie résidentielle. D'une part, les informations dépendent de plusieurs services et d'autre part la notion récente d'« économie résidentielle » ne semble pas toujours bien comprise par les personnes interviewées (ex. : confusion avec la gestion du parc résidentiel).

Certaines intercommunalités lancent néanmoins des actions pour renforcer l'attractivité de leur territoire. Ainsi, la Communauté de Communes du Val d'Amboise travaille à la revitalisation du commerce du centre-ville d'Amboise. La Communauté de Communes du Pays d'Argenton-sur-Creuse, quant à elle, finance des associations d'aide à domicile par la prise en charge de 0,50 € par heures facturées aux usagers. Elle finance également un service de taxi destiné aux personnes âgées pour desservir les commerces du bourg centre.

Malgré une période de déclin industriel importante, les intercommunalités ne délaissent pas les activités productives. Elles tentent de soutenir le développement endogène de nouvelles activités, mais aussi d'en attirer de nouvelles. Il s'agit de répondre rapidement aux besoins des entreprises notamment grâce à l'entretien d'une offre foncière et immobilière adaptée, mais aussi à un accompagnement et un suivi de ces entreprises.

La Communauté d'Agglomération Montargoise, par exemple, veut de renforcer l'attractivité de son territoire principalement par le développement de l'offre foncière, mais aussi par le développement de l'internet très haut débit. En s'intéressant à la sphère productive, l'intercommunalité souhaite s'assurer la création, la venue et le développement d'entreprises sur le territoire, dans le but d'y créer de la richesse et des emplois pour ses habitants.

En effet, certains élus estiment que cet objectif ne peut pas être atteint par l'économie résidentielle. Cependant, le fait de délaisser le développement de cette dernière peut devenir un handicap pour certaines communes. Par exemple, la Communauté de Communes de Loches Développement a concentré ses efforts sur la création de la ZA « Node Park Touraine » à Tauxigny (commune membre), faisant de cette commune un territoire où l'on vient pour travailler et non pour vivre.

Par ailleurs, Laurent DAVEZIES souligne, dans un article, « qu'une part sans cesse croissante des revenus entrants dans les villes ou les territoires des pays industriels n'a rien à voir avec la production locale de biens et services *tradable*<sup>123</sup>. Les pensions de retraite, les salaires publics, les prestations sociales et remboursements de soins de santé, les dépenses touristiques, les revenus d'actifs vivant dans le territoire et travaillant hors de ce territoire (navetteurs) sont autant de revenus qui viennent

---

<sup>123</sup> Mot anglais qui signifie : commercialisable

irriguer nos territoires sans rapport avec le niveau ou la qualité de son système productif ». <sup>124</sup>

Ainsi, l'économie résidentielle et l'économie productive ne sont pas dissociables puisque la première permet de satisfaire les besoins de la population tandis que la seconde lui fournit son pouvoir d'achat. Le forum de Salbris a montré que certains élus sont conscients que ce sont deux aspects du développement économique. Il semble essentiel de miser sur les deux volets et non pas sur un seul d'entre eux.<sup>125</sup> Jean-Jacques FILLEUL, maire de Montlouis-sur-Loire et président de la Communauté de Communes de l'Est tourangeau, déclare ainsi que « ce n'est pas parce qu'il y a des châteaux dans le Val de Loire que nous n'avons pas de zones d'activités industrielles. Nous nous mobilisons aussi pour le développement des TPE et des PME et pour créer des zones activités actives et diversifiées ». Ces propos complétés par Christophe CAPLAIN, maire adjoint de Châteaudun, qui affirme que « le maire de Montlouis-sur-Loire a raison de dire que l'activité touristique représente une part infime par rapport au travail effectué dans nos zones d'activités. Nous devons notamment prévoir la mise à disposition de locaux appropriés, adapter les anciens bâtiments industriels. Le volet touristique est surtout une vitrine »<sup>126</sup>.

## **b) Diversification ou spécialisation ?**

Les interlocuteurs du forum de Salbris affirment majoritairement qu'il est essentiel de miser sur la diversification. En effet, les villes petites et moyennes de la région Centre ne sont pas assez riches pour se permettre de se spécialiser<sup>127</sup>.

Cette affirmation est confirmée par la plupart des intercommunalités interrogées, car elles affichent une volonté de diversification de leurs domaines d'activité. En effet, il s'agit pour elles de ne pas répéter les erreurs passées en se spécialisant dans une activité qui pourrait disparaître et mettre le territoire en grande difficulté. La ville de Loches en est l'illustration. La ville était un bassin de culture du champignon et dans les années 1980, qui a vu toutes ses entreprises fermer, entraînant un fort taux de chômage pour la commune. Loches a mis près de 20 ans à compenser les conséquences de cette crise. Cependant, ce n'est pas le seul facteur qui fait tendre les territoires des EPCI vers une démarche de diversification. En effet, certaines villes rencontrent parfois de telles difficultés économiques, qu'elles ne peuvent sélectionner les entreprises qu'elles souhaiteraient voir se développer sur leur territoire.

Cependant, cette volonté générale de diversification n'entre pas nécessairement en conflit avec une spécialisation qui permettrait au territoire de se démarquer, mais aussi de s'appuyer sur ses spécificités. En effet, dans un contexte où la concurrence se fait de plus en plus ressentir, la spécialisation permet de développer une certaine

---

<sup>124</sup> DAVEZIES L. – *L'économie locale « résidentielle »* – dans *Géographie, Economie et Société*, volume 11, 2009, p47-53

<sup>125</sup> 7<sup>ème</sup> édition du Forum des villes moyennes, Salbris, 03/11/2010

<sup>126</sup> IDEM

<sup>127</sup> Jean-Jacques RATJASKI, maire de Fleury-les-Aubrais, 7<sup>ème</sup> édition du Forum des villes moyennes, Salbris, 03/11/2010

renommée au niveau national, voire international, et donne donc une certaine visibilité au territoire. Il s'agit de se reposer sur un savoir-faire local qui s'est perfectionné au cours du temps. La commune de St-Amand-Montrond, par exemple, est la 3<sup>e</sup> commune de France dans le domaine d'activité de la bijouterie, et elle souhaite renforcer cette vocation. Cela passe par la présence du pôle technologique de la bijouterie de la vallée du Cher, de la création de la Cité de l'Or, une ZA en cours d'équipement ou encore de la formation proposée au lycée Jean Guéhenno<sup>128</sup>. Il s'agit également de s'adapter aux évolutions technologiques, d'en tirer profit afin de faire face à la concurrence tout en restant gage de qualité et de haut de gamme. Pour Gilles COATRIEUX, directeur du développement solidaire et de l'attractivité du territoire à la Communauté de Communes de Châteauroux : « La diversification relève de l'opportuniste. Les projets se structureront de plus en plus autour de filières. Une entreprise s'installe à la faveur de la proximité de voies de desserte ou parce que du foncier est disponible. La présence de sous-traitants locaux, voire de concurrents faisant de la recherche et développement, figure de plus en plus dans les critères de choix. La notion de filière est de plus en plus prégnante dans les projets de zone. » Il convient cependant « d'identifier les potentialités d'un territoire. Il est inutile de plaquer une filière sur un territoire inadéquat. Il faut partir d'une réalité, réunir les directeurs d'entreprises, examiner leurs projets de développement et impulser une dynamique entre eux. »<sup>129</sup>

Actuellement, certains EPCI tendent vers une diversification de leur tissu économique, sans pour autant omettre les spécificités de leur territoire. Par exemple la ville de Montlouis-sur-Loire qui réussit à œuvrer, dans les espaces sans vocation agricole ou viticole, au développement d'une agriculture périurbaine notamment grâce à un plan d'implantation de maraîchers dans des secteurs inondables de la Loire.<sup>130</sup> En effet, si une diversification économique est nécessaire l'entretien de filières spécifiques permet de mettre en valeur un savoir-faire et de donner une « marque de fabrique » à son territoire comme le montre la commune de Saint-Amand-Montrond. Comme l'a dit Daniel FRARD maire de Vernouillet lors du forum de Salbris, « Si nous ne refaisons pas les mêmes erreurs... La pharmacie est sans doute un bon levier dans le bassin drouais, mais c'est peut-être l'électronique ou la sous-traitance automobile de demain ».

### **c) Les partenariats avec le secteur privé, une relation à développer**

Dans le cadre du développement économique des territoires, il arrive régulièrement que les EPCI travaillent en collaboration avec d'autres organismes publics tels que les chambres consulaires, mais aussi avec des structures privées servant d'interface avec les acteurs du territoire. Ainsi, la Communauté de Communes du Val d'Amboise entretient des liens avec un groupement d'entreprises, le GEIDA, qui rassemble 70 entreprises. Initialement très industriel, ce groupement est aujourd'hui diversifié et sert d'interlocuteur à l'intercommunalité. Il est aussi un moyen de

---

<sup>128</sup> Premier établissement public de formation aux métiers de la bijouterie joaillerie d'après le site de la commune de *Saint Amand Montrond* : [www.ville-saint-amand-montrond.fr](http://www.ville-saint-amand-montrond.fr)

<sup>129</sup> 7<sup>ème</sup> édition du Forum des villes moyennes, Salbris, 03/11/2010

<sup>130</sup> IDEM

promouvoir le territoire, car chaque entreprise diffuse l'image du Val d'Amboise sur son propre réseau.

Les intercommunalités soutiennent le développement économique grâce à des stratégies destinées à rendre le territoire attractif. Cependant, le développement économique n'est pas seulement impulsé par les collectivités locales, mais aussi par des individus et des entreprises. Leur ambition en termes d'aide au développement peut se traduire par la mise en place de Coopératives d'Activité et d'Emplois ou de Couveuses d'Entreprises et d'Activités, mais aussi par la création d'associations. Le rôle de l'intercommunalité ne se matérialise alors dans ces projets qu'en termes de partenariat, en mettant à disposition le foncier et des locaux, alors que d'après les participants au forum de Vendôme, ces particuliers attendent d'elle plus de présence et de suivi. En effet, l'intercommunalité doit être l'échelon porteur de projets. Il faudrait que les collectivités s'intègrent au projet, par leur légitimité et leurs moyens. Les collectivités locales ou les groupements de collectivités ont, par exemple, la possibilité de créer, depuis le 31 mai 2010, des Sociétés Publiques Locales (SPL) afin de soutenir le secteur privé. « Ces nouvelles sociétés anonymes de droit privé, au capital public, sont compétentes pour gérer toutes missions d'intérêt général ».<sup>131</sup> Elles permettent aux collectivités territoriales de profiter d'un régime dérogatoire aux règles de mise en concurrence définies par la *Cour de Justice de l'Union Européenne (CJUE)*.<sup>132</sup> La première SPL de France fut créée à Dreux, en région Centre, dans le département de l'Eure-et-Loir en octobre 2010.

On note l'existence d'initiatives à tous les échelons d'acteurs, mais le manque de communication et de « connaissance de l'autre » dessert la mise en place et l'efficacité de ces projets. La transversalité est indispensable dans la gestion d'un projet, tant au niveau des élus que des professionnels. En effet, ces acteurs sont considérés comme les principaux soutiens aux porteurs de projets. Ils ne sont pas assez sensibilisés à leur possibilité d'actions dans le montage d'un projet et donc dans leur rapport pour enrichir et mener à bout des initiatives<sup>133</sup>.

Les partenariats avec le secteur privé forment des appuis concrets au développement économique des intercommunalités. Lors du forum de Vendôme en novembre 2010, Véronique BOUTHEGOURD, fondatrice et présidente de l'association « Les Créateurs du Futur » précise qu'« un individu porteur de projets c'est bien, mais qu'un territoire c'est mieux ». Aussi, les EPCI ont tout intérêt à soutenir des projets lancés par des associations ou des entreprises d'autant qu'elles sont mieux armées pour cela.

Les intercommunalités ont la possibilité d'orienter leur développement économique à travers la mise en place de stratégies. Il s'agit alors de trouver un équilibre entre les différentes possibilités de développement qui se présentent. Cet

---

<sup>131</sup> Direction de l'Information Légale et Administrative : [www.dila.premier-ministre.gouv.fr](http://www.dila.premier-ministre.gouv.fr)

<sup>132</sup> IDEM

<sup>133</sup> Forum de Vendôme, *Quels changements pour une reconversion écologique et sociale du territoire Vendômois ?*, 09/11/2010

équilibre tient compte des particularités du territoire, tout en lui permettant d'être créateur de richesse. Pour y parvenir, les intercommunalités doivent donc faire des choix de développement qu'elles pourront ensuite mettre en œuvre à l'aide d'outils spécifiques.

## 2.2. Un large panel d'outils à disposition des EPCI

La compétence développement économique est mise en œuvre via l'utilisation d'un certain nombre d'outils qui permettent de rendre le territoire plus attractif, en termes de dynamisme industriel, commercial, mais également culturel et touristique.

### a) Les outils au service de l'économie productive

Certains permettent de développer de nouveaux secteurs d'activités, de conforter l'accompagnement des entreprises. Pour la Communauté de Communes Val d'Amboise, « le développement de l'activité économique du territoire est un objectif prioritaire puisqu'il est source d'emplois et de richesses. [...] La Communauté de Communes n'a eu de cesse que de créer les meilleures conditions pour accueillir les entreprises en aménageant des sites d'activités, en réhabilitant des friches industrielles, en mettant à disposition des locaux, en tissant les liens qui ont engendré un véritable réseau au service des acteurs économiques. »<sup>134</sup>

- *Les Zones d'Activités (ZA)*

Les zones d'activités sont des espaces aménagés par les collectivités locales en vue d'être commercialisés à des entreprises pour l'exercice de leurs activités économiques. Ces sites d'accueil ont pour objectif de renforcer et de structurer le tissu local économique grâce à une offre foncière et immobilière adaptée. C'est une offre qui comporte des terrains, mais aussi, suivant les différentes zones d'activités, des bureaux, des centres d'affaires, des bâtiments industriels, des entrepôts...

Ces zones sont apparues avec la forte industrialisation de la France dans les années 1960, sous l'impulsion à la fois de l'État et des collectivités territoriales. Avec la mutation de l'économie dans les années 1970, notamment la tertiarisation, les besoins ont ensuite évolué. C'est pourquoi les collectivités territoriales ont diversifié leur offre, en offrant des zones aux fonctions différentes. Ainsi, on trouve en France aussi bien des zones artisanales, industrielles, commerciales ou encore technologiques.<sup>135</sup>

Toutes les intercommunalités interrogées développent des zones d'activités généralement dédiées aux PME, à l'artisanat et/ou à la logistique. Celles-ci proposent

---

<sup>134</sup> Communauté de communes Val d'Amboise, Rapport d'activité, 2009

<sup>135</sup> Institut supérieur des métiers, observatoire des aides aux entreprises et du développement économique : [www.aides-entreprises.fr](http://www.aides-entreprises.fr)

des locaux prêts à l'emploi ou des terrains disponibles de toutes tailles. Pour favoriser l'implantation d'activités sur le territoire, les EPCI créent des réserves foncières qu'elles mettent par la suite à disposition des entreprises désireuses de s'implanter sur le territoire. Cette démarche s'accompagne à Châteauroux d'une fiscalité attractive pour les professionnels tandis qu'à Argenton-sur-Creuse, Issoudun, La Châtre, Le Banc, et Loches elle s'accompagne du montage de crédit-bail<sup>136</sup> facilitant l'installation des entreprises.

- *Les Pépinières d'Entreprises*

La pépinière d'entreprises est une structure d'accueil, d'hébergement, d'accompagnement et d'appui aux porteurs de projets et créateurs d'entreprises offrant (pour une période limitée à 48 mois) un suivi de la création jusqu'au développement de l'entreprise et à son insertion dans le tissu économique. Elle se différencie des couveuses ou incubateurs d'entreprises qui apportent principalement un support avant la naissance de l'entreprise.

Chaque pépinière a ses propres critères pour sélectionner les entreprises hébergées. Généralement, ce sont les activités intellectuelles de conception, les fabrications high-tech sans nuisances, les activités dans les nouvelles techniques d'information et de communication, etc.<sup>137</sup>

Les intercommunalités interrogées possédant une pépinière d'entreprises expliquent qu'elle permet un développement endogène du territoire à part entière. Il s'agit pour les EPCI à fiscalité propre de soutenir l'artisanat ou la création de PME afin de redynamiser le secteur de l'emploi souvent affaibli par le déclin industriel.

- *Les Hôtels d'Entreprises*

Les hôtels d'entreprises sont construits en lien avec les pépinières d'entreprises. En effet, ce sont des structures destinées à installer durablement les entreprises, lorsqu'elles ont pu fonder des bases assez solides grâce à la pépinière d'entreprises. Les hôtels d'entreprises leur proposent un hébergement et des services à des prix inférieurs à ceux du marché et supérieurs des pépinières<sup>138</sup>. C'est le choix qu'ont fait les intercommunalités de Châteaudun, Le Blanc et Saint-Amand-Montrond.

---

<sup>136</sup> Technique de crédit dans laquelle le prêteur offre à l'emprunteur la location d'un bien, assortie d'une promesse unilatérale de vente, qui peut se dénouer par le transfert de la propriété à l'emprunteur d'après le site : <http://definition.actufinance.fr>

<sup>137</sup> Institut supérieur des métiers, observatoire des aides aux entreprises et du développement économique : [www.aides-entreprises.fr](http://www.aides-entreprises.fr)

<sup>138</sup> Institut supérieur des métiers, observatoire des aides aux entreprises et du développement économique : [www.aides-entreprises.fr](http://www.aides-entreprises.fr)

**Tableau 12 : récapitulatif des outils utilisés par les intercommunalités en faveur du développement économique**

	Outils
CC du Val d'Amboise	✓ Réflexion sur la création d'une pépinière d'entreprises
CC du Pays d'Argenton-sur-Creuse	✓ Réflexion sur la création d'une pépinière d'entreprises
CC du Dunois	✓ Création d'un hôtel d'entreprises
CC du Pays d'Issoudun	✓ Création d'un hôtel d'entreprises ✓ Utilisation de crédits baux
CC de La Châtre — Sainte-Sévère	✓ Création d'une pépinière d'entreprises ✓ Réflexion sur la création d'un hôtel d'entreprises
CC Brenne — Val de Creuse	✓ Création d'un hôtel d'entreprises
CC Loches Développement	✓ Utilisation de crédits baux
CA Montargoise	✓ Création d'une pépinière d'entreprises
CC du Romorantinais et du Monestois	✓ Création d'un village d'entreprises
CC du Cœur de France	✓ Création d'un hôtel d'entreprises

*Réalisation : Auteurs*

Les zones d'activités ainsi que les pépinières et les hôtels d'entreprises construits de manière courante par les intercommunalités, sont des outils au service du développement économique du territoire. Mais ce développement ne vient pas uniquement de la sphère publique, mais également d'outils privés comme la coopérative et la couveuse d'entreprises présentes sur le territoire vendômois. Il s'agit d'espaces juridiques qui permettent de tester et de lancer de nouvelles activités sur le territoire.

- *Les coopératives d'Activités et d'Emploi (CAE)*

« La CAE est une entreprise dont l'objectif est de créer des emplois pérennes et de la richesse économique et sociale sur son territoire. »<sup>139</sup> En pratique, comme le souligne Dominique COLTAT, chargé de mission et développement et à l'origine de la création et du développement de la coopérative « Odysée Création » en Loir-et-Cher, « une CAE accueille des entrepreneurs qui souhaitent tester et vérifier la viabilité de leur projet. Cette coopérative est en fait une aide à la gestion pour les porteurs de

<sup>139</sup> Coopérer pour entreprendre : [www.cooperer.coop](http://www.cooperer.coop)

projets qui n'ont pas les moyens. »<sup>140</sup> L'entrepreneur peut se lancer sur le marché, mettre en pratique son savoir-faire et ses compétences professionnelles en se libérant des contraintes juridiques, administratives et comptables. Il s'agit donc de mutualiser les moyens techniques, administratifs et comptables. Les microprojets sont alors favorisés face à de plus importants.

La CAE du Loir-et-Cher est à l'initiative de Dominique COLTAT, ancien professionnel du conseil général, qui dans le cadre de cette fonction a noté la faiblesse du département dans l'accompagnement à la création d'entreprise. Il a donc de manière individuelle impulsé une dynamique dans le domaine de l'aide au développement économique. La CAE est un modèle précaire qui, pour fonctionner, doit être soutenu par les pouvoirs publics et notamment les intercommunalités. Mais ce n'est pas le cas actuellement, car les acteurs ne se connaissent pas.

- *Les Couveuses d'entreprises*

La Couveuse de Vendôme a été initiée par l'ISMER, l'Institut Supérieur de Management et d'Entrepreneur Régional, en 2004. Cet organisme contribue au développement économique local en intervenant dans la création, la reprise d'entreprises, l'accompagnement d'entreprises existantes et toutes actions tournées vers la création d'activités génératrices d'emplois<sup>141</sup>. C'est dans ce cadre que la couveuse d'activités « Mature entreprise » a été créée.

À la différence de la coopérative, la couveuse offre un appui logistique nécessaire à la gestion du projet : comptabilité, communication, trésorerie, développement stratégique et commercial... La couveuse permet à des porteurs de projets de tester leur activité économique sur une période de temps limitée, de 6 à 36 mois. Il s'agit de « permettre de produire et de facturer ses produits ou services avant de créer sa propre entreprise en bénéficiant d'un hébergement juridique »<sup>142</sup>, comme le rappelle Isabelle GIFFRAIN, responsable de Mature Entreprise Blois. Ici encore, la nécessité de créer un réseau de clients et de partenaires fait partie intégrante des préoccupations de cet organisme.

---

<sup>140</sup> Forum de Vendôme, *Quels changements pour une reconversion écologique et sociale du territoire Vendômois ?*, 09/11/2010

<sup>141</sup> IDEM

<sup>142</sup> IDEM

Figure 7 : Couveuses d'entreprises de la région Centre



Source : [www.couveuseentreprises-pes45.fr](http://www.couveuseentreprises-pes45.fr)

Ces ressources dans l'accompagnement aux porteurs de projet que sont les couveuses et les coopératives sont complémentaires. Ces deux structures ne sont pas à l'initiative de l'intercommunalité, mais de particuliers, elles demanderaient plus d'investissement et de soutien de la part des intercommunalités notamment. Ces outils sont adaptés à la création de petites entreprises locales. Leur utilisation très restreinte peut néanmoins s'avérer plus pertinente que la création de ZA pour les intercommunalités disposant de peu de moyens.

#### **b) Les outils qui contribuent au développement de l'économie résidentielle**

L'économie résidentielle peut être développée et soutenue au travers de différents angles de développement comme le tourisme, la culture, une offre de commerces et de logements attractive, etc. Ce n'est donc pas tant une politique globale qu'une politique sectorielle que mènent les intercommunalités. Il ne s'agit pas d'une thématique propre au développement économique des intercommunalités. C'est en partie ce que révèlent les entretiens menés avec les acteurs chargés du

développement économique des territoires d'étude. Les stratégies et les outils concernant l'économie résidentielle ne font pas l'objet d'une politique de développement globale au même titre que l'économie productive. Cependant, des outils financiers reconnus à l'échelle nationale existent pour soutenir l'économie résidentielle, notamment en ce qui concerne les commerces et les services.

- *Le Fonds d'Intervention pour les Services, l'Artisanat et le Commerce (FISAC)*

« Le FISAC a été créé par l'article 4 de la loi n° 89-1008 du 31 décembre 1989, pour répondre aux menaces pesant sur l'existence de l'offre commerciale et artisanale de proximité dans des zones rurales ou urbaines fragilisées par les évolutions économiques et sociales. Ces menaces étaient notamment liées à la désertification de certains espaces ruraux, au développement de la grande distribution, en particulier à la périphérie des villes, ainsi qu'aux difficultés des zones urbaines sensibles ».<sup>143</sup>

- *Les Opérations de Restructuration de l'Artisanat et du Commerce (ORAC)*

« Les Opérations de Restructuration de l'Artisanat et du Commerce figurent dans vingt-deux contrats de plan Etat-Régions. Opérations collectives, les ORAC consistent en :

- un diagnostic des besoins des entreprises,
- un programme qui comporte quatre types d'actions : réhabilitation du local de vente, modernisation de l'outil de travail (le laboratoire, etc.), formation ou qualification, environnement de l'entreprise (aménagement de places de parcs de stationnement, de trottoirs, regroupement des locaux, aménagement de place de marchés, etc.),
- la mise en place d'actions d'animation destinées à apporter une assistance aux commerçants et à les aider à s'organiser et à se structurer »<sup>144</sup>.

- *Les Fonds Régionaux d'Aide au Conseil (FRAC)*

« Les Fonds Régionaux d'Aide au Conseil figurent dans quinze contrats Etat-Régions. Les FRAC permettent aux petites entreprises de faire appel à des conseils extérieurs qui peuvent porter soit sur la stratégie globale, soit sur certains aspects seulement de l'entreprise. Principalement ouverts aux commerces de gros, ils peuvent cependant également concerner les entreprises de proximité, en particulier dans le cadre d'une ORAC ou des unions commerciales »<sup>145</sup>.

- *Les Actions de Transmission-Reprise de l'Artisanat et du Commerce (ATRAC)*

---

<sup>143</sup> [www.pme.gouv.fr](http://www.pme.gouv.fr)

<sup>144</sup> IDEM

<sup>145</sup> IDEM

« Les Actions de Transmission-Reprise de l'Artisanat et du Commerce font partie de la politique définie dans neuf contrats Etat-Régions. Opérations collectives, les ATRAC comportent des diagnostics d'entreprise, la mise en place de banques de données, des aides à la formation du repreneur et à la rénovation des locaux »<sup>146</sup>.

L'ORAC et le FISAC sont les seuls outils utilisés par les intercommunalités interrogées. Mais au-delà des outils financiers, les villes étudiées mettent en place un plan de développement touristique afin de valoriser leur territoire. Elles investissent également dans les équipements structurants dans les domaines de la culture et du sport, et considérablement dans les services à la personne et les aides à domicile (en réponse au vieillissement de la population). De manière générale, l'économie des villes moyennes se tertiarise leur dans les mêmes proportions que la Région, consécutivement aux pertes d'emploi dans l'industrie.<sup>147</sup>

L'ensemble des outils présentés a pour but de développer l'économie du territoire. Cependant, au regard des différents entretiens menés auprès des villes moyennes, il semble que les outils utilisés soient toujours les mêmes. Ils répondent à une volonté de libérer du foncier et des locaux à des prix abordables afin de faciliter l'implantation des entreprises. Néanmoins ces outils ne gagneraient-ils pas en efficacité s'ils étaient utilisés dans le cadre d'une réflexion stratégique approfondie ? Les intercommunalités pourraient alors choisir des outils adaptés à leurs budgets, et les coordonner de manière à répondre à une réelle stratégie de développement volontariste de l'économie productive et résidentielle. Mais les intercommunalités des petites et moyennes villes disposent-elles des moyens nécessaires à l'élaboration d'une stratégie adaptée aux spécificités de leurs territoires et à la création d'outils de développement plus innovants ?

### **2.3. De nombreuses difficultés dans la mise en place d'une stratégie efficace de développement économique**

Les stratégies mises en place par les EPCI se définissent par les objectifs qu'elles veulent atteindre. Ils sont de deux sortes : soit les intercommunalités veulent se développer pour attirer des activités et une nouvelle population, soit elles connaissent déjà un développement économique, et dans ce cas, elles veulent diversifier leur population.

Cependant, dans tous les cas on observe un déficit de stratégies précises, car les outils sont mis en œuvre sans que le développement à venir de la commune ne soit défini. Par exemple, la commune de Villebarou (41) met en place actuellement une ZAC, au regard de l'enveloppe financière disponible, et non pas en fonction des besoins réels de la commune. À l'inverse, certaines communes (peu nombreuses), comme Châteauroux, ont une vision précise de leur développement, qui dépend des filières

---

<sup>146</sup> [www.pme.gouv.fr](http://www.pme.gouv.fr)

<sup>147</sup> Schéma Régional de Développement Economique et Social – adopté le 15, 16/12/2005

déjà en place sur le territoire et des compétences des salariés sur le territoire. C'est l'EPCI qui réunit alors les entrepreneurs pour construire des projets communs.

Toutefois, les difficultés qu'ont les intercommunalités à mettre en place des stratégies sont la conséquence de deux principaux facteurs : des ressources financières en baisse et une ingénierie de projet peu développée.

#### **a) Un budget en danger et des fonds difficiles à obtenir**

Un des problèmes partagés par l'ensemble des communes concerne leur budget, de plus en plus difficile à équilibrer. Cela les contraint à revoir à la baisse les coûts de fonctionnement pour pouvoir maintenir un rythme d'investissement soutenu, indispensable à leur attractivité de leur territoire. En effet, comme l'explique Jean-Jacques FILLEUL, maire de Montlouis-sur-Loire et président de la Communauté de Communes de l'Est tourangeau, « après avoir vécu sur un modèle économique qui nous convenait, qui nous a permis de nous développer, de construire, d'organiser nos villes et de créer de nouveaux services pour la population, nous devons tenir compte du nouveau modèle créé par la recomposition de l'intercommunalité et les coups portés à la fiscalité et aux financements des collectivités. »<sup>148</sup>

Plusieurs actions sont mises en place pour contrer cette évolution. Certaines communes, comme Châteauroux doivent « réduire considérablement leur train de vie »<sup>149</sup> en diminuant par exemple le nombre d'employés (réduction des effectifs de 130 salariés entre 2001 et 2009<sup>150</sup>). À terme, il n'y aura peut-être pas d'autres alternatives que d'arrêter de financer certains stades et aires de jeux, qui apparaissent comme des dépenses « totalement déraisonnable »<sup>151</sup>.

D'autres communes, en revanche, revendiquent le maintien du niveau des dépenses, comme Fleury-les-Aubrais, afin de rester attractives, tout en offrant les tarifs les plus faibles de l'intercommunalité d'Orléans (piscine, bibliothèque, cantine scolaire...). Le fait de maintenir un niveau élevé de services au public se justifie par l'importance d'attirer de nouveaux arrivants, fournisseurs de nouvelles ressources. En revanche, l'augmentation des impôts payés par les habitants semble une solution peu envisagée, car elle réduit l'attractivité de la ville. Cette attitude est également reprise par la ville de Montlouis-sur-Loire qui, dans ce contexte, souhaite d'abord « consolider les acquis des années passées, en particulier la création de services [...], maintenir un bon niveau de services, notamment dans le domaine social et de la solidarité, car le nouveau modèle économique est difficile pour de nombreuses familles [...], enfin conquérir de nouveaux espaces de développement (et) chercher à dégager de nouvelles recettes »<sup>152</sup>. Par exemple, la commune de Chinon trouve des ressources ailleurs, grâce notamment à la TLPE (taxe locale sur la publicité extérieure). Sa mise en place est récente, et les recettes qu'elle générera sont encore inconnues.

---

<sup>148</sup> 7<sup>ème</sup> édition du Forum des villes moyennes, Salbris, 03/11/2010

<sup>149</sup> Didier FLEURET, maire adjoint chargé des finances et des affaires générales de la ville de Châteauroux, 7<sup>ème</sup> édition du Forum des villes moyennes, Salbris, 03/11/2010

<sup>150</sup> IDEM

<sup>151</sup> IDEM

<sup>152</sup> 7<sup>ème</sup> édition du Forum des villes moyennes, Salbris, 03/11/2010

Cette recherche de ressources financières extérieures intervient parallèlement à la suppression de la taxe professionnelle qui plonge les intercommunalités dans une situation financière incertaine. Elle va en partie être compensée par une dotation fixe de l'État dans les premières années qui suivront sa suppression. Les élus devront ensuite faire preuve d'innovations pour contrecarrer les effets de cette perte de revenu. De plus, selon Daniel FRARD, maire de Vernouillet, « les anciennes concurrences entre collectivités sur la taxe professionnelle risquent bientôt de faire place à des concurrences sur l'accueil de nouveaux habitants ».

#### **b) Un défaut d'ingénierie de projet combiné à un manque de prospective**

Les intercommunalités semblent avoir parfois certaines difficultés à capter les différentes ressources financières qui leur sont accessibles. Lors du forum de Vendôme, certaines personnes ont affirmé que lorsque « l'on sait ce que l'on veut développer comme projet, on trouve les financements ». Le vrai problème est donc de mener une stratégie de développement et de monter un projet. Pour réaliser un projet pertinent, il est essentiel de pouvoir s'appuyer sur des ressources humaines compétentes, et capables de développer une réelle réflexion autour de celui-ci. Mais les intercommunalités semblent être des structures où le manque d'ingénierie est important. Selon la région, les EPCI qui font réellement du projet sont rares du fait du manque d'ingénierie<sup>153</sup>. Cette remarque de la région est confirmée par un certain nombre d'intercommunalités qui affirment ne pas pouvoir tenter d'obtenir les subventions du FEDER, de par la complexité des dossiers à remplir.

Disposer d'un personnel formé permettrait aux intercommunalités de mener des réflexions autour d'un réel projet de territoire, mais aussi de pouvoir s'atteler à toutes les démarches administratives qui contribueraient à la réussite du projet. Or, « en dessous d'une taille critique, les moyens de la mutualisation nécessaires deviennent insuffisants. » Pour la Communauté de Communes de la Sologne des Rivières, il est devenu impossible de mettre en place un outil de développement urbain, un outil de gestion des permis de construire ou de droit du sol. De même, elle n'a plus les moyens de piloter le développement économique du territoire. Il y a quelques années, une agence de développement économique avait été créée, mais aujourd'hui, l'intercommunalité n'a plus les moyens financiers pour le faire.<sup>154</sup> Et selon Jean-Jacques Filleul, « dans la mesure où il n'existe pas d'agence de développement en Indre-et-Loire, chacun se débrouille et tout le monde est concurrent »

---

<sup>153</sup> Entretien avec Fabienne DUPUIS, Directrice de l'Aménagement du Territoire en région Centre le 20/10/2010

<sup>154</sup> M. Jean-Pierre Albertini, 7<sup>ème</sup> édition du Forum des villes moyennes, Salbris, 03/11/2010

Les intercommunalités doivent agir face aux phénomènes de désindustrialisation et de perte d'emplois de leurs territoires. Cette exigence se matérialise par la mise en place de stratégies au service du développement économique et de l'attractivité du territoire. Il s'agit donc pour les EPCI de mettre en œuvre un plan d'action basé sur des choix économiques stratégiques. Ainsi, une intercommunalité peut s'orienter vers une spécialisation ou une diversification de son économie. Selon ses objectifs, l'EPCI investit plus ou moins dans les économies résidentielle et productive. L'idéal est de miser sur ces deux volets complémentaires. L'objectif étant avant tout de trouver un équilibre entre les différentes possibilités de développement qui se présentent, et notamment en associant actions publiques et privées.

Cependant, bien que ces choix soient définis, certaines difficultés à les mettre en œuvre existent. En effet, le manque d'imbrication et de coordination entre les outils, les stratégies et les différentes échelles d'actions existantes, les difficultés à concrétiser des projets pertinents et efficaces sont patentés. Les relations entre l'EPCI, les communes, les Pays et la Région doivent alors être encouragées et multipliées pour répondre à ces besoins.

Par ailleurs, limitées par des budgets de plus en plus réduits et l'insuffisance d'ingénierie de projet, les intercommunalités se trouvent mises en difficultés dans leur volonté à engager des stratégies de développement économique sur leurs territoires. Le volontarisme de particuliers et de personnes privées est toutefois observé, participant à la prise d'initiative en matière de développement économique. Mais les EPCI n'accompagnent pas encore suffisamment ces porteurs de projets.

Enfin, dans le but de rendre les projets de développement plus efficaces, les stratégies mises en place nécessiteraient d'être mieux adaptées aux territoires sur lesquels elles sont mises en œuvre. En effet, les intercommunalités utilisent majoritairement les mêmes outils : des ZA, des pépinières d'entreprises...

Les ressources locales et réseaux locaux doivent être intégrés dans l'élaboration des projets, afin de tirer parti des spécificités du territoire. Et ce, afin de renforcer l'attractivité et la centralité des intercommunalités des villes petites et moyennes.

## **Conclusion de la deuxième partie**

L'EPCI est l'acteur public qui détient la compétence du développement économique sur la plupart des territoires. Cependant, de nombreux acteurs interviennent, que ce soit en tant que financeur, coordinateur ou encore porteur de projet. Les relations entre ces acteurs, et le rôle de chacun sont ambiguës et manquent de lisibilité. En effet, même si l'Europe a un rôle de financeur parfaitement clair, il n'en est pas de même pour la Région et encore moins pour les Pays qui, d'une part, financent les différents projets, mais d'autre part, ont aussi la possibilité de mettre en place leurs propres stratégies. C'est pourquoi, même si les EPCI possèdent juridiquement la compétence développement économique, ils n'ont pas un rôle aussi délimité dans l'imbrication des compétences entre collectivités territoriales.

Ainsi, on peut se demander si ce manque de lisibilité n'est pas la conséquence de la difficulté à définir une échelle d'action pertinente pour le développement économique. Même s'il est important de travailler au niveau régional pour trouver une certaine cohérence et une complémentarité entre les territoires (et ainsi éviter de tomber dans une situation de concurrence exacerbée), les intercommunalités restent l'échelle adéquate pour réfléchir au développement économique au niveau local. En effet, elles disposent d'une connaissance plus approfondie du tissu économique local.

Les intercommunalités ont, toutefois, des difficultés à mettre en place de réelles stratégies de développement économique. Elles semblent plus enclines à agir et à utiliser les outils dans le but d'attirer des entreprises et permettre leur développement. L'efficacité d'une telle politique de développement peut être mise en question. Il s'agit principalement de mettre du foncier et de l'immobilier à disposition dans l'attente que des entreprises se créent ou s'implantent, plutôt que de faire de réels choix de développement. La difficulté des intercommunalités à définir des stratégies peut s'expliquer par plusieurs facteurs, notamment le manque d'ingénierie de projet, les incertitudes budgétaires ou encore le fait qu'elles estiment, au regard de leur situation, ne pas avoir la possibilité de faire des choix. En effet, les intercommunalités se trouvent face à des problématiques de plus en plus complexes (désindustrialisation, vieillissement de la population, restrictions budgétaires...) qui ne leur permettent pas de mener réellement des réflexions à long terme ou de faire prévaloir un certain type d'économie.

Cependant, quelques intercommunalités réfléchissent à la mise en place d'outils innovants qui seront plus en adéquation avec leur tissu économique, mais aussi à la création de partenariats avec des organismes privés qui offrent un autre regard sur le développement économique. De plus, une plus grande prise en compte de l'économie résidentielle dans les stratégies de développement serait intéressante pour les intercommunalités. Aujourd'hui, cette économie n'est pas souvent prise en compte dans le développement économique des territoires bien qu'offrant un certain potentiel que les intercommunalités devraient explorer.

# CONCLUSION

---

Cette étude révèle tout d'abord qu'il existe autant de caractéristiques démographiques et économiques que de cas de villes petites et moyennes. Il s'agit d'un premier constat général : bien que les profils observés semblent tous différents les uns des autres, ils trouvent une cohérence dans la position géographique de la ville et sa place au sein d'une plaque territoriale. Les tendances générales concernent notamment la présence importante de retraités dans ces villes et les difficultés à trouver une voie de développement économique basée sur les ressources et les réseaux locaux. En effet, une des difficultés est que bien trop souvent ces villes s'engagent dans des voies de développement classiques, basées sur le développement de zones d'activités et des équipements collectifs. Or, selon certains chercheurs, « les politiques locales doivent renoncer à la compétitivité dans l'attraction des entreprises et des habitants par une offre de biens publics locaux tant sous forme d'équipements collectifs sociaux que de zones d'activité. »<sup>155</sup> Trop souvent, les tentatives de développement économique sont menées de façon ponctuelle.

De plus, la présente étude a tenté de déterminer avec précision l'acteur principal en charge du développement économique, tout en repérant les moyens mis à sa disposition. Si l'EPCI en a la compétence, et semble être la structure la plus à même d'assurer ce développement, il demeure aujourd'hui qu'elle n'en exerce pas toujours pleinement la compétence, peut être par manque de moyens et/ou d'ingénierie. Du fait de la « complexité d'une organisation territoriale qui hésite encore entre le retour de l'État sur les territoires et une véritable décentralisation »<sup>156</sup>, le rôle que doit jouer l'EPCI en matière de développement économique est difficile à définir. Par ailleurs, ce n'est qu'avec des outils et des moyens financiers et humains adaptés qu'une stratégie claire de développement économique peut être établie, et ce, à l'échelle d'un regroupement intercommunal pertinent autour de la ville petite ou moyenne. À l'heure actuelle, il existe un déficit de population « créative »<sup>157</sup> dans les villes petites et moyennes. Cette population « se compose de scientifiques, ingénieurs, professeurs, artistes, designers, architectes, éditeurs et autres acteurs des industries culturelles. »<sup>158</sup> En attendant d'attirer ces « créatifs », les EPCI nécessitent un réel soutien des structures départementales et régionales pour aider à la réflexion et à l'élaboration des projets de développement économique. Ainsi, Bernard Guesnier rappelle que « la mise en œuvre d'une gouvernance pertinente pour les petites villes doit s'organiser dans un partenariat et une contractualisation avec les collectivités proches (communautés de communes, de pays) ou les institutions plus larges [...]. »

---

<sup>155</sup> GUESNIER B.- « *Entre économie industrielle et/ou résidentielle : quelles perspectives pour les petites villes ?* » - Communication proposée dans le cadre du colloque « Villes petites et moyennes : un regard renouvelé ».

<sup>156</sup> IDEM

<sup>157</sup> LEO P.Y., PHILIPPE J., MONNOYER M.C.- « *Quelle place pour les villes moyennes dans une économie tertiaisée ?* » - Communication proposée dans le cadre du colloque « Villes petites et moyennes : un regard renouvelé ».

<sup>158</sup> IDEM

Une autre interrogation fondamentale se pose, relativement aux stratégies de développement à employer. En effet, l'étude met en évidence la difficulté pour les villes petites et moyennes à se positionner entre l'économie productive et l'économie résidentielle. Bernard Guesnier aborde également cette notion en rappelant qu'« entre économie productive et économie résidentielle, la gouvernance territoriale de la Petite Ville est amenée à placer le curseur, en prenant en compte, certes, les performances exposées par le référentiel, mais surtout les capacités du territoire en termes d'apprentissage, de transfert de savoir-faire, de créativité, d'innovation dans le respect des acquis patrimoniaux et culturels. Il importe d'analyser les atouts et handicaps, mais aussi d'évaluer les opportunités et les menaces. Il n'y a pas de modèle idéal directement applicable : les évolutions contrastées montrent qu'il faut partir de la réalité de terrain afin d'élaborer des stratégies spécifiques à chaque situation. » Toutefois, il faut garder à l'esprit que la diversification des activités économiques dans les villes petites et moyennes est essentielle comme moteur des croissances urbaines. En effet, une spécialisation économique trop forte n'est pas souhaitable, surtout dans le contexte de désindustrialisation qui a marqué ces villes. De même, il n'est pas non plus souhaitable de privilégier une trop grande attraction des retraités sur le territoire en ne développant que l'économie résidentielle. Ainsi un équilibre dans le développement des deux types d'économie doit être trouvé par ces villes petites et moyennes.

Finalement, les villes petites et moyennes sont et restent confrontées à des difficultés tant pour définir leurs projets que pour attirer et retenir des entreprises et acteurs qualifiés. Il serait intéressant, comme suite à cette étude, d'approfondir les possibilités de développement économique des villes petites et moyennes, en apportant des préconisations. Celles-ci devront notamment être élaborées en lien avec les acteurs de ces territoires, afin de les sensibiliser et de les impliquer dans la dynamique de développement de leurs villes.

# BIBLIOGRAPHIE

---

## Ouvrages

- BEHAR D. – *Les politiques régionales en direction des villes moyennes. Les villes moyennes : Situation et enjeux* – dans « Les villes moyennes : enjeux pour le développement des territoires », Caisse des Dépôts et consignations, 2004, 7 p.
- BEHAR D. et ESTEBE P. – *Aménagement du territoire : une mise en perspective* – dans « L'état des régions françaises », éd. La Découverte, 2004, 268p.
- BERNARD G. – *Histoire du Poitou et des pays charentais* – éd. Gérard Tisserand, 2001
- CHOAY F. et MERLIN P. – *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement* – éd. PUF, 1988, 3e réédition 2000
- DE ROO P. – *Les villes moyennes françaises : enjeux et perspectives.* – DIACT, Paris, 2007, coll. Travaux, 59 p
- DEMAZIERE C. – *Développement territorial ? Effets spatiaux des mutations économiques, intérêt et limites des actions publiques locales* – Habilitation à diriger des recherches en aménagement-urbanisme, Université de Tours, décembre 2003, 266p. + annexe 21p
- DEMAZIERE C., BOUTET A. – *La région Centre et ses villes, armature urbaine, réseaux de ville et aménagement du territoire* – Documents Sciences de la ville n°7, Maison des Sciences de la Ville, Université François Rabelais Tours, juin 2001
- DUMONT G-F. – *Les métropoles régionales intermédiaires en France : quelle attractivité ?* – DIACT, Paris : La Documentation Française, 2007, 88 p.
- SAINT-JULIEN T. – *Les villes moyennes en Europe, contexte et défis.* – in « Villes moyennes et mondialisation, renouvellement de l'analyse stratégique », Editions Trames/Université de Montréal, 2003, pp.20-28
- TAULELLE F. – *La France des villes petites et moyennes* – in CAILLY L. et VANIER M. (dir) « La France : une géographie urbaine », éd. Armand Colin, 2010, pp138-154

## Rapports

- ACADIE – *Les villes moyennes en France. Enjeux et perspectives.* – Rapport de la DATAR, Paris, Février 2005.
- CDC – *Les villes moyennes, enjeux pour le développement du territoire* – Caisse des Dépôts et Consignations, Septembre 2004
- CESR Centre – *Les mutations économiques : stratégies d'adaptation pour l'économie régionale* – Rapport présenté au nom Conseil Economique et Social Régional par René BEYRIE
- Conseil régional du Centre – *La politique contractuelle régionale en faveur des Pays et des Agglomérations* – annexe A, 2007, 42p.
- Communauté de communes Val d'Amboise, Rapport d'activité, 2009

- CRCI – *Enjeux d'aménagement du territoire et d'infrastructure en région Centre* – 2006
- DALLIER P. – Rapport d'information n°48 fait au nom de l'observatoire de la décentralisation – déposé le 30/10/2006
- DATAR, Groupe de travail Villes Moyennes – *Note de travail n°5, l'économie résidentielle* – Séance du 20/10/2004
- DATAR, Groupe de travail Villes Moyennes – *Économie résidentielle et stratégies d'action publique* – Présentation de D. BEHAR le 20/10/2004
- DE ROO P. – *L'expérimentation, 20 villes moyennes témoins.* – Article pour la DIACT, 2008
- DE ROO P. – *Livre blanc, villes moyennes, villes d'intermédiation, pour une diversité des modèles de développement urbain* – DATAR, 2005.
- Fédération des Maires des Villes Moyennes – *22 mesures pour les villes moyennes et leurs agglomérations* – 2005.
- DREAL (Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement) – *Les programmes de rénovation urbaine en région Centre* – Décembre 2009
- IAAT POITOU-CHARENTES – *L'attractivité territoriale, perception, identification* – 2009
- INSEE Centre – *Déplacements domicile-travail en région centre 1999-2004* – 2009
- Ministère de l'Éducation nationale – *Atlas régional des effectifs d'étudiants en 2008-2009* – juin 2010
- Ministère de la région wallonne – *Transport ferroviaire à grande vitesse de passager* – Septembre 2000
- Note de Synthèse de l'INSEE – *Portrait de l'aire urbaine de Montargis* – 2002
- Observatoire Régional de la Formation et de l'Emploi en région Centre – *Zone d'emploi de Châteauroux, un outil d'aide à la décision* – OAD n°1, 2010
- Observatoire Régional de la Formation et de l'Emploi en région Centre – *Zone d'emploi de Chinon, un outil d'aide à la décision* – OAD n°1, 2010
- Observatoire Régional de la Formation et de l'Emploi en région Centre – *Zone d'emploi d'Issoudun, un outil d'aide à la décision* – OAD n°1, 2010
- Observatoire Régional de la Formation et de l'Emploi en région Centre – *Zone d'emploi de Montargis, un outil d'aide à la décision* – OAD n°1, 2010
- Observatoire Régional de la Formation et de l'Emploi en région Centre – *Zone d'emploi de Romorantin-Lanthenay, un outil d'aide à la décision* – OAD n°1, 2010
- Observatoire Régional de la Formation et de l'Emploi en région Centre – *Zone d'emploi de Vendôme un outil d'aide à la décision* – OAD n°1, 2010
- Rapport BALLADUR – *Il est temps de décider* – Rapport au Président de la République, 2009, 174 p.
- Région centre, Contrat de plan Etat-Région 2007-2013, Volet territorial, Appels à initiatives, 2007
- Région CESR, Région Centre – Bilan d'Étape du Schéma Régional de Développement Economique et Social, 10/12/2008, 4p
- ROUSSEL F-X. – *Villes Moyennes: Projets de développement et de renouvellement.* – SCET, 2003
- Schéma Régional de Développement Economique et Social de la Région Centre – adopté le 15, 16/12/2005
- SCET – *Villes moyennes: projets de développement et de renouvellement, La conduite politique et stratégique des projets, Les capacités opérationnelles de pilotages et de mise en œuvre des projets.* – 2003, 13p.

- Diagnostic du SRADDT de la région Centre – *Élaboration de Schéma Régional d'Aménagement et de Développement Durable de Territoire, Analyses territoriales et orientations stratégiques, document de travail pour la séance extraordinaire commune aux élus régionaux et aux élus du CESR le 22 septembre 2010 à Bourges* –
- VERRIERE J. – *Qu'est-ce qu'une région ? Le cas de la région Centre* – Centre Régional de Documentation Pédagogique de la Région Centre, 1999

### Articles de revue

- BARCET A., BONAMY J. – *Dé-industrialisation, ré-industrialisation et notion de service*. – Dans : Revue d'économie industrielle. Vol. 56. 2<sup>ème</sup> trimestre 1991. pp. 118-123.
- BEHAR D.- *La fin des villes moyennes ?* – in Les Échos, 14 décembre 2007, p.15
- Cahier Région Centre Infos – *L'économie en région Centre* –
- DAVEZIES L. – *L'économie locale « résidentielle »* – Géographie, Économie et Société, volume 11, 2009, p47-53
- DEMMOU L. – *La désindustrialisation en France, une analyse des déterminants intérieurs (évolution de la structure de la demande et externalisation auprès du secteur des services) et extérieur (concurrence internationale) du recul de l'emploi de l'industrie entre 1980 et 2007* – Les Cahiers de la DG Trésor, n°2010-01, juin 2010, 52p
- Dossier de presse DREAM Le Pôle Eaux et Milieux, Candidat à la labellisation Pôle de Compétitivité Ecotechnologie, 2009
- DUMONT M. – *Le développement urbain dans les villes intermédiaires : pratiques métropolitaines ou nouveau modèle spécifique ? Le cas d'Orléans et Tours* – Annales de géographie, n°642, 2005
- GAUDIN S. et BERGEL P. – *Rénovation urbaine et villes moyennes : appliquer le modèle ou inventer des voies originales ? Étude de cas sur deux villes moyennes de l'ouest français : Saint-Brieuc (Côtes-d'Armor) et Cherbourg (Manche)* – Proposition de communication pour le colloque « Villes petites et moyennes, un regard renouvelé », Décembre 2010
- INSEE Centre – *Extension des aires urbaines en région Centre et nouveaux espaces péri urbains* – INSEE Centre INFO n°157, décembre 2009
- JEAN Y. – *Le grand ouest français, II Poitou-Charentes* – Dans la marge Géographica, 2008
- JULIEN P. – *Mesurer un univers urbain en expansion* – Économie et statistique, n°336, 2000
- LEROY S. – *La région Centre en Modèle* – Mappemonde 58, 2000.2
- Questions à Alain Lambert, président de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation – *La Commission ne peut empêcher les autorités publiques de collaborer* – La Gazette des communes, 2010
- SANTAMARIA – *La notion de ville moyenne en France, en Espagne et au Royaume-Uni* – Annales de géographie, n°613, mai-juin, éd. Armand Colin, Paris, p 227 à 239.

- T Y. — *Le choix des métropoles régionales-* dans *Population*, 19<sup>ème</sup> année, n°1, 1964, pp. 133-137.

### **Communications du colloque « Villes petites et moyennes, un regard renouvelé »**

- LEO PY., PHILIPPE J., MONNOYER MC. – *Quelle place pour la ville moyenne dans une économie tertiaisée ?* – Communication proposée dans le cadre du colloque « Villes petites et moyennes, un regard renouvelé »
- GUESNIER B.- « *Entre économie industrielle et/ou résidentielle : quelles perspectives pour les petites villes ?* » — Communication proposée dans le cadre du colloque « Villes petites et moyennes : un regard renouvelé ».

### **Sites Internet**

- INSEE : [www.insee.fr](http://www.insee.fr)
- Unistatis : <http://info.assedic.fr/unistatis/>
- Colloque « Villes petites et moyennes, un regard renouvelé », 9 et 10 décembre 2010 : <https://sites.google.com/site/villespetitesetmoyennes/>
- Le portail français sur les questions européennes : [www.touteurope.eu](http://www.touteurope.eu)
- Les bénéficiaires de Fonds Européens : <http://cartobenef.asp-public.fr>
- Région Centre : [www.regioncentre.fr](http://www.regioncentre.fr)
- Conseil général d'Indre et Loire : [www.cg37.fr](http://www.cg37.fr)
- *Communauté de Communes du Val d'Amboise* : [www.cc-valdamboise.fr](http://www.cc-valdamboise.fr)
- *Communauté de Communes du Pays d'Argenton-sur-Creuse* : [www.cc-argenton.fr](http://www.cc-argenton.fr)
- *Communauté d'Agglomération Castelroussine* : [www.agglo-chateauroux.fr](http://www.agglo-chateauroux.fr)
- *Communauté de Communes Giennaises* : [www.cc-gienneses.fr](http://www.cc-gienneses.fr)
- *Communauté de Communes Brenne – Val de Creuse* : [www.cc-brennevaldecreuse.fr](http://www.cc-brennevaldecreuse.fr)
- *Communauté de Communes de Loches Développement* : [www.lochesdeveloppement.com](http://www.lochesdeveloppement.com)
- *Communauté d'Agglomération Montargoise* : [www.agglo-montargoise.fr](http://www.agglo-montargoise.fr)
- *Communauté de Communes de Vendôme* : [www.vendome.eu](http://www.vendome.eu)
- Ville de Châteauroux : [www.ville-chateauroux.fr](http://www.ville-chateauroux.fr)
- Ville de Chinon : [www.ville-chinon.com](http://www.ville-chinon.com)
- Ville d'Issoudun : [www.issoudun.fr](http://www.issoudun.fr)
- Ville de Saint-Amand-Montrond : [www.ville-saint-amand-montrond.fr](http://www.ville-saint-amand-montrond.fr)
- Pays Castel Roussin : [www.payscastelroussin.com](http://www.payscastelroussin.com)
- Pays de la Vallée du Cher et du Romorantinais : [www.val-cher-romorantinais.com](http://www.val-cher-romorantinais.com)
- Pays du Chinonais : [www.pays-du-chinonais.fr](http://www.pays-du-chinonais.fr)
- Pays du Gatinais : [www.pays-gatinais.com](http://www.pays-gatinais.com)

- Institut supérieur des métiers, observatoire des aides aux entreprises et du développement économique : [www.aides-entreprises.fr](http://www.aides-entreprises.fr)
- [www.pme.gouv.fr](http://www.pme.gouv.fr)
- Bourse-Reflex : [www.boursereflex.com](http://www.boursereflex.com)
- Finance et investissement : [www.finance-investissement.com](http://www.finance-investissement.com)
- Coopérer pour entreprendre : [www.cooperer.coop](http://www.cooperer.coop)
- Lexique financier : <http://definition.actufinance.fr>
- Cours de comptabilité et d'analyse financière : <http://geronim.free.fr>
  
- La Documentation Française : [www.ladocumentationfrancaise.fr](http://www.ladocumentationfrancaise.fr)
- ONISEP : [www.onisep.fr](http://www.onisep.fr)
- Les différents visas : [www.rtw.fr/visas.htm](http://www.rtw.fr/visas.htm)

# ANNEXE : METHODOLOGIE POUR L'APPROCHE DEMOGRAPHIQUE ET ECONOMIQUE DES VILLES PETITES ET MOYENNES DE LA REGION CENTRE

Le choix des sept villes étudiées a été guidé par la volonté de cibler des villes d'étude appartenant à des plaques territoriales différentes. Il tient compte de la connaissance globale de la situation économique de la ville et de l'accessibilité des informations.

Tableau 13 : Les villes d'étude sélectionnées pour l'approche démographique et économique

	CATÉGORIE DE VILLE	PLAQUE TERRITORIALE
Châteauroux	Ville moyenne	Sud régional
Montargis	Ville moyenne	Frange francilienne
Vendôme	Ville moyenne	Axe ligérien
Romorantin-Lanthenay	Ville moyenne	Sud régional
Issoudun	Ville moyenne	Sud régional
Chinon	Ville petite	Axe ligérien
Salbris	Ville petite	Sud régional

*Réalisation : Auteurs*

Les données utilisées dans cette analyse démographique et économique sont à la fois issues du recensement de l'INSEE en 2007 et d'UNISTATIS. L'étude réalisée suit le plan suivant pour chaque ville :

1. Présentation et situation
2. Démographie et mobilité
3. Portrait économique
4. Spécialisation économique
5. Enseignement supérieur et recherche
6. Projets de renouvellement urbain

## Présentation et situation

Il s'agit d'établir une présentation de l'aire ou de l'unité urbaine étudiée en commençant par la localiser, notamment par rapport aux aires urbaines plus importantes. En effet, le fait d'être plus ou moins sous influence d'une grande ville peut faire varier le profil d'une ville petite ou moyenne. La distance jusqu'à cette ville plus importante joue un rôle important dans le degré d'influence et est facilement quantifiable.

Le statut administratif de chaque ville centre est ensuite renseigné. Il permet de connaître son rôle dans le système administratif régional et départemental afin de s'interroger sur l'influence que la ville peut avoir en matière de développement.

Le regroupement intercommunal auquel appartient la ville-centre, et ses caractéristiques (type, date de création, nombre de communes adhérentes et pertinence du périmètre) sont également mentionnés. Ces informations permettent d'estimer l'efficacité de la coopération intercommunale, mais aussi de préciser les outils auxquels les acteurs pourront avoir recours en termes de développement économique.

Enfin, les infrastructures de transport routières et ferroviaires desservant l'aire urbaine sont recensées pour analyser son accessibilité, et les liens dont elle dispose avec le reste du territoire.

### **Démographie et mobilité**

Afin d'établir le profil démographique de certaines villes petites et moyennes de la région Centre, le choix est fait de s'intéresser à l'aire urbaine. Cependant lorsqu'une commune n'appartient pas à une aire urbaine au sens de l'INSEE, comme c'est le cas pour Chinon et Salbris, c'est le périmètre de l'unité urbaine qui est considéré. Les données utilisées pour établir le profil démographique sont issues du recensement 2007 de l'INSEE.

### **Population de l'aire ou unité urbaine**

Pour chacune des aires ou unités urbaines étudiées, un portrait démographique général est établi pour l'année 2007. La population de l'aire urbaine et de la ville-centre sont détaillées (seulement de l'unité urbaine pour les cas de Chinon et Salbris). La population d'une aire urbaine se situe dans une fourchette assez large, de ce fait toutes les villes petites et moyennes étudiées ne possèdent pas les mêmes caractéristiques. Le nombre d'habitants, critère d'identification des villes petites et moyennes, est également un critère de caractérisation de ces villes. Il est intéressant de s'attarder sur la ville-centre afin de connaître son poids et son importance au sein de l'aire urbaine. La densité et la superficie de l'aire ou de l'unité urbaine sont également indiquées afin de se représenter la répartition de la population sur le territoire.

Ensuite, un regard est posé sur l'âge de la population en indiquant le taux de personnes de plus de 60 ans sur le territoire, notamment lorsqu'il est supérieur aux moyennes régionale et nationale. Il s'agit d'étudier la répartition de la population en fonction de l'âge afin d'observer d'une part, si les villes moyennes présentent des situations démographiques différentes, et d'autre part, si elles tendent vers un vieillissement de la population<sup>159</sup>. L'étude de la démographie permet de mettre en avant la vitalité des villes et de manière générale, de voir si elles ont des profils différents.

### **Évolution démographique**

Ensuite, l'évolution démographique depuis 1975 est étudiée, en s'intéressant au taux de variation annuel de la population sur l'aire ou unité urbaine et sur la ville centre. D'une façon générale, cet indicateur mesure la variation de la population due à l'accroissement naturel et aux migrations sur le territoire. Il permet de voir si les villes petites et moyennes gagnent en population ou connaissent au contraire un déclin. En ce qui concerne l'aire urbaine, les évolutions du solde migratoire et du solde naturel sont détaillées. L'étude du taux de variation annuel de la population de la ville centre permet de voir si elle suit la même tendance que l'aire urbaine et si les gains/pertes d'habitants se font plutôt au niveau de la banlieue et de la couronne périurbaine. Ces données sont mises en relation avec les moyennes régionales et nationales afin de positionner les aires et unités urbaines étudiées sur une échelle plus large.

### **Caractérisation des mouvements de population : les migrations domicile-travail**

Afin d'étudier les mouvements de population, le choix est fait de s'intéresser aux migrations domicile-travail, car ces déplacements sont en lien avec les questions d'emploi. De plus, elles constituent un objet d'étude pertinent de par les distances et fréquences fixes et

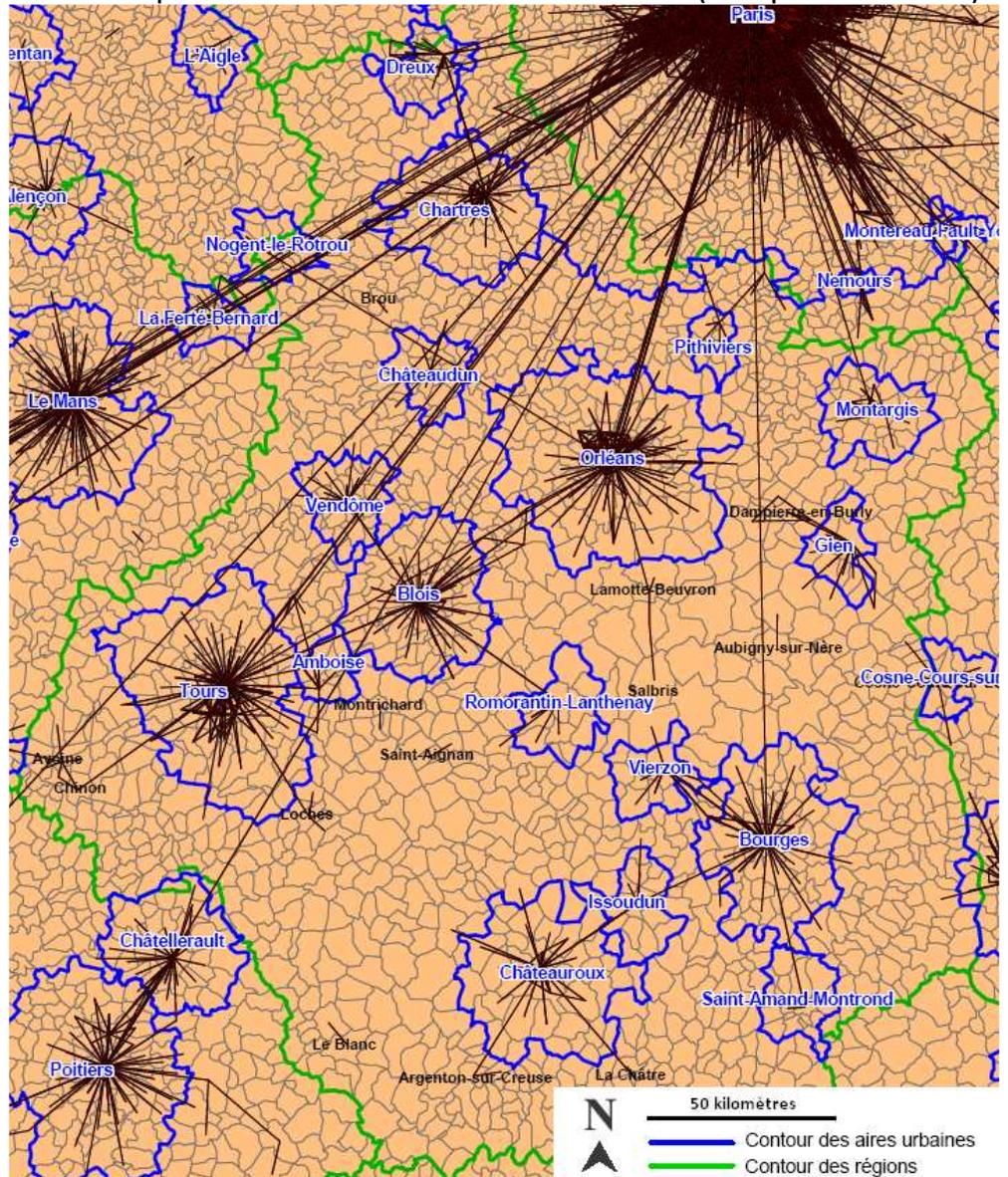
---

<sup>159</sup> Etude SCET – *Villes moyennes : projets de développement et de renouvellement, La conduite politique et stratégique des projets, Les capacités opérationnelles de pilotages et de mise en œuvre des projets.* – 2003, 13p.

représentent 17 % des déplacements effectués par les ménages<sup>160</sup>. Il s'agit du second motif de déplacement le plus fréquent.

Cette étude est menée grâce à une exploitation cartographique et des données statistiques de l'INSEE. Celles-ci ont également été utilisées pour l'élaboration de la carte suivante, et renseignent les flux d'actifs supérieurs à 100 entre les communes.

Carte 11 : Déplacements domicile-travail entre communes en 2004 (flux supérieurs à 100 actifs)



Source : INSEE Centre 2009 — Déplacement Domicile Travail 1999-2004

La carte ci-dessus est basée sur des données entre les communes, et permet de visualiser les flux d'actifs entre aires urbaines et de dégager les principaux liens qui existent entre elles. Cependant, cette carte n'indique ni le sens, ni l'importance des flux. Pour chaque aire urbaine, une étude statistique des principaux flux, au départ ou à destination de la commune-centre, est donc réalisée en complément de l'exploitation cartographique. Cette analyse permet de corroborer les informations apportées par l'analyse cartographique, mais elles sont à interpréter avec précaution. En effet, prendre en compte les migrations domicile-travail seulement au départ ou à l'arrivée de la commune-centre ne révèle qu'une tendance et n'est pas représentative de l'ensemble des migrations des actifs de la zone. Cependant, cette étude entre communes permet d'observer les migrations internes aux aires urbaines lorsque cela se révèle pertinent.

<sup>160</sup> INSEE – Enquête Nationale Transports et Déplacements 2007

## Portrait économique

L'échelle d'étude prise en compte pour dresser le portrait économique des villes moyennes de la région Centre est l'aire urbaine. Dans le cas des petites villes que sont Chinon et Salbris et qui ne constituent pas d'aire urbaine, l'échelle prise en compte est variable : lorsqu'une zone d'emploi est liée à la commune-centre, c'est elle qui est prise en compte, et lorsqu'il n'en existe pas, c'est l'unité urbaine qui est prise en compte. Le portrait économique de Chinon est réalisé à l'échelle de sa zone d'emploi, tandis que celui de Salbris est fait à l'échelle de l'unité urbaine.

Le portrait économique des villes est dressé grâce aux indicateurs économiques dans le tableau ci-dessous qui sert de support de comparaison pour l'étude.

Tableau 14 : La région Centre au travers de grands indicateurs économiques

	Région Centre
<b>Taux d'activité en 2007</b>	72,6 %
<b>Emplois au lieu de travail en 2007</b>	1 005 939
Taux d'évolution annuel entre 1999 et 2007	+ 0,91 %
<b>Taux d'emploi en 2007</b>	65,4 %
<b>Taux de chômage en 2007</b>	9,9 %
Taux de 1999	11,5 %
<b>Part des retraités</b>	9,5 %
Part en 1999	8,3 %
<b>Revenu net moyen des foyers fiscaux en 2007</b>	21 776
<b>Revenu net moyen des foyers fiscaux imposables en 2007</b>	31 167

Source : INSEE RGP 2007

Réalisation : Auteurs

## Spécialisation économique

En raison de l'organisation de la base de données UNISTATIS (ASSEDIC), l'analyse de la spécialisation économique des villes se fait à l'échelle de la zone d'emploi. Salbris est la seule ville d'étude à ne pas constituer de zone d'emploi, le périmètre d'étude est alors l'unité urbaine.

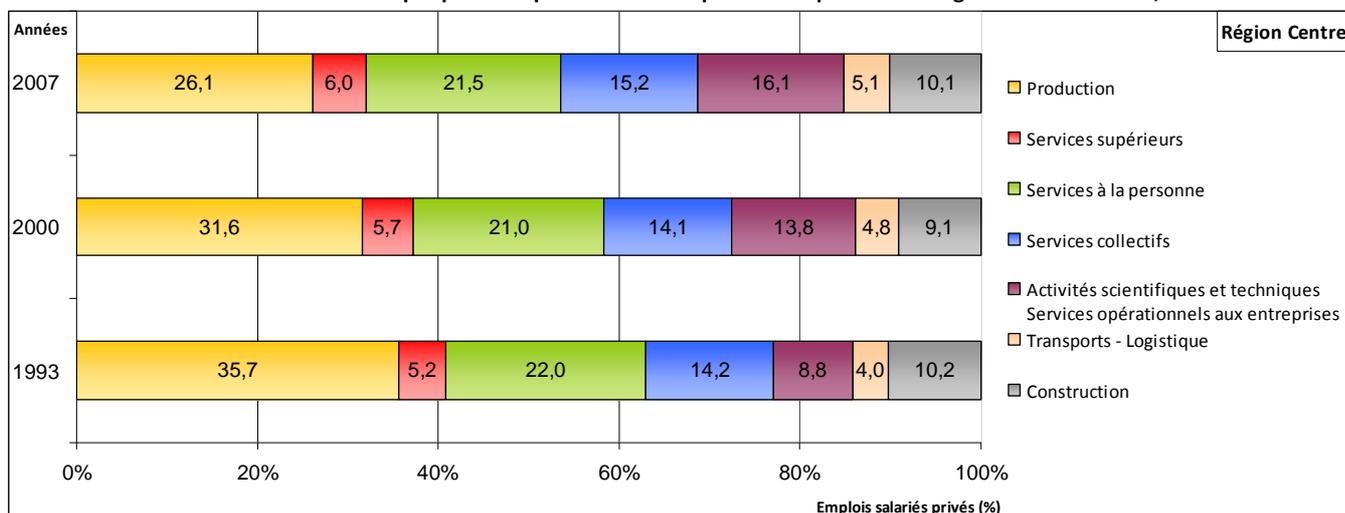
Cette partie de l'analyse économique nécessite un découpage des activités qui soit suffisamment détaillé pour permettre de dégager les voies de spécialisation empruntées par chacune des villes d'étude. Le découpage a été choisi en associant les activités selon la nomenclature A17 de l'INSEE, reprise par la base de données UNISTATIS de l'ASSEDIC :

- Production (AZ à C5) :
  - Agriculture, sylviculture et pêche
  - Industries extractives
  - Fabrication de denrées alimentaires, de boissons et de produits à base de tabac
- Services supérieurs (JZ à LZ) :
  - Information et communication
  - Activités financières et d'assurance
  - Activités immobilières
- Services à la personne (GZ et IZ) :
  - Commerce, réparation d'automobiles et de motocycles
  - Hébergement et restauration
- Services collectifs (OQ et RU) :
  - Administration publique, enseignement, santé humaine et action sociale
  - Autres activités de service
- Activités scientifiques et techniques / Services opérationnels aux entreprises (MN) :

- Activités scientifiques et techniques, services administratifs et de soutien
- Transports-logistique (HZ)
- Construction (FZ)

Le graphique 1 présente les résultats obtenus à l'échelle régionale. Il servira de base comparative pour l'analyse ville par ville.

**Graphique 1 : Répartition de l'emploi salarié privé sur la région Centre en 1993, 2000 et 2007**



Source : UNISTATIS (Assedic)  
Réalisation : Auteurs

### Enseignement supérieur et recherche

Le nombre de filières dans l'enseignement supérieur et les centres de recherche sont des critères à prendre en compte dans l'analyse, car ils sont facteurs d'attractivité pour la ville. En effet, face à la désindustrialisation des territoires, certaines villes se tournent vers la recherche et le développement de l'enseignement supérieur afin d'attirer des entreprises innovantes, des habitants, de développer de nouveaux projets et de valoriser leur territoire.

À titre indicatif, le nombre d'étudiants en région Centre est d'environ 56 000.

### Projets de rénovation urbaine

Le nombre de projets de rénovation urbaine à l'œuvre dans la Région et en particulier dans les villes moyennes est important. Sont concernées par un PRU certains quartiers de Châteauroux, Montargis, Dreux-Vernouillet, Vierzon, Romorantin-Lanthenay, Châteaudun, Amboise et Pithiviers. Ces opérations demandent un effort financier important de la part de ces villes moyennes, bien que l'ANRU et les bailleurs en subventionnent une grande partie.

À titre indicatif et afin de connaître la localisation générale des projets de renouvellement urbain, voici ci-après la liste des villes petites et moyennes concernées ou non par un projet de ce type et le montant du projet lorsqu'il est connu.

**Tableau 15 : Les projets de rénovation urbaine dans les villes petites et moyennes de la région Centre<sup>161</sup>**

	Projets de rénovation urbaine	Cout global des projets en Md€
<b>Villes moyennes</b>		
Châteauroux	Quartier supplémentaire	Projet terminé, cout global : 88,1Md€
Montargis	Quartier supplémentaire	Cout global : 65,8 Md€
Dreux, Vernouillet	Quartier prioritaire et supplémentaire	Cout global (quartier Lièvre d'Or) : 170,1 Md€
Vierzon	Quartier supplémentaire et isolé	Cout global : 36,7 Md€
Vendôme		
Romorantin-Lanthenay	Opération isolée	Cout global : 59,2 Md€
Châteaudun	Quartier supplémentaire	Cout global : 63 Md€
Amboise	/	
Gien	/	
Nogent-le-Rotrou	/	
Saint-Amand-Montrond	/	
Issoudun	/	
Pithiviers	Quartier isolé	Cout global : 7,2 Md€

*Source : USH Centre*

Sur les dix-neuf villes concernées par des projets de rénovation urbaine, sept sont situés dans les villes moyennes identifiées, ce qui révèle leur volonté et leur capacité à entreprendre des travaux d'aménagement avec l'impulsion de l'ANRU. Le poids des quartiers est très important pour des villes de cette taille qui ne disposent ni de l'ingénierie, ni des capacités financière des plus grandes villes.

Parmi les autres villes concernées par les projets de renouvellement urbain, on retrouve notamment les métropoles régionales Tours et Orléans ainsi que les villes représentant plus de 4,5 % de la population de la région Centre (Chartres, Bourges et Blois).

<sup>161</sup> DREAL (Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement) – *Les programmes de rénovation urbaine en région Centre* – Décembre 2009