



**Research Network on Innovation
Réseau de Recherche sur l'Innovation**

**WORKING PAPERS
DOCUMENTS DE TRAVAIL**

N°43 / 2015

**CIRCUITS COURTS ET DEVELOPPEMENT TERRITORIAL INTEGRE :
TERRITOIRES DU MENE, DU SEIGNANX ET DU RHONE MEDIAN**

Philippe SERIZIER

GRUPE



INSTITUT CDC
POUR LA RECHERCHE

**CIRCUITS COURTS ET DEVELOPPEMENT TERRITORIAL INTEGRE :
TERRITOIRES DU MENE, DU SEIGNANX ET DU RHONE MEDIAN**

**SHORT SUPPLY CHAINS AND INTEGRATED TERRITORIAL DEVELOPMENT:
TERRITORIES OF MENÉ, SEIGNANX AND RHÔNE MÉDIAN (FRANCE)**

Philippe SERIZIER

Résumé : Comment trois territoires, de tailles et de structures socio-économiques différentes mais tous les trois situés en marge des pôles métropolitains, conduisent un projet visant à la résilience et au renforcement de leur identité, à partir de stratégies de « circuits courts », au sens de la valorisation optimale de leurs ressources. Les angles d'attaque sont très différents (autonomie énergétique, agriculture territorialisée, insertion et GTEC, écologie industrielle, report modal). Les démarches mettent en évidence le besoin d'une intelligence économique adaptée, et notamment mieux à même d'évaluer les externalités des processus économiques.

Abstract: The aim of this document is to study how three territories, characterized by various sizes and socio-economic structures but all located at the margin of metropolitan poles, manage a project which aim is the resilience and the reinforcement of their identity. We show that they use strategies of short supply chains, defined as the optimal valorisation of their resources. Their focus is very different, with some choosing energetic autonomy, territorial agriculture, insertion, industrial ecology or modal transfer. All of these actions need a strategy of economic intelligence, able to assess the externalities of economic processes.

**CIRCUITS COURTS ET DEVELOPPEMENT TERRITORIAL INTEGRE :
TERRITOIRES DU MENE, DU SEIGNANX ET DU RHONE MEDIAN**

**SHORT SUPPLY CHAINS AND INTEGRATED TERRITORIAL DEVELOPMENT:
TERRITORIES OF MENÉ, SEIGNANX AND RHÔNE MÉDIAN (FRANCE)**

Philippe SERIZIER

TABLE

1. L'INSTITUT CDC POUR LA RECHERCHE – LES « CIRCUITS COURTS »	4
2. PAYS DU MENE, PAYS DU SEIGNANX, RHONE MEDIAN : TROIS TERRITOIRES EN MARGE	5
3. HISTOIRE ET IDENTITE DES TERRITOIRES	8
4. LES CIRCUITS COURTS, DANS LA RECHERCHE D'UNE COMPETITIVITE RESILIENTE	10
5. L'INNOVATION DANS LES MODELES ECONOMIQUES	12
6. UNE GOUVERNANCE COMPLEXE ET EVOLUTIVE	13
7. DES TERRITOIRES EN DEVENIR	15
7.1. L'impact des mutations institutionnelles	15
7.2. Résilience du modèle de circuits courts et du « modèle hybride »	16
7.3. Continuité de la gouvernance	18
8. UNE INTELLIGENCE ECONOMIQUE A CONSTRUIRE	19
8.1. La mesure des flux	20
8.2. Evaluation des externalités	21

1. L'INSTITUT CDC POUR LA RECHERCHE – LES « CIRCUITS COURTS »

L'Institut CDC pour la Recherche, service du Département de la Stratégie de la Caisse des Dépôts, soutient des travaux académiques et des recherches dans l'ensemble des domaines où s'exercent les missions d'intérêt général de la CDC ; l'Institut intervient de préférence en partenariat avec des entités extérieures ou internes au groupe.

Dans le champ du développement territorial, et plus spécifiquement dans sa dimension développement économique, dès le début des années 2000 l'Institut CDC pour la Recherche a accompagné à leurs différentes étapes les travaux de Laurent Davezies sur les moteurs de la croissance dans les territoires. Depuis 2011, a été engagé un ensemble de recherches, conduites par des laboratoires différents mais procédant d'une démarche identique d'analyse systémique des facteurs de développement de cas d'espèce territoriaux¹. L'approche engagée depuis 2011 par l'Institut CDC pour la Recherche sur le thème des « Circuits courts » est menée en parallèle de ces travaux et s'inscrit dans les mêmes principes.

La notion de « circuits courts » selon l'Institut CDC pour la Recherche : A l'origine la réflexion part du souhait de se démarquer des approches habituelles de la « croissance verte », ciblées sur l'émergence de nouveaux secteurs d'activités liés à la prise en compte des impératifs de la transition écologique dans les processus de production et de services. Une telle acception paraissait trop étroite, laissant totalement de côté la question de l'impact de l'organisation et de l'intégration des activités dans un espace donné, sous l'aspect des fondamentaux du développement durable.

L'Institut CDC a adopté une démarche consistant à rassembler à partir de cas concrets des éléments de questionnement et à construire un cadre de réflexion mettant en évidence les facteurs et les conditions d'un processus de développement intégré et d'économie verte évalué à l'échelle du territoire. Le ressort de ce « modèle » renvoie à la notion de « circuits courts ». Celle-ci n'est pas employée dans l'acception usuelle, s'appliquant spécifiquement aux circuits courts alimentaires ; on peut en proposer la définition suivante :

Une stratégie de développement en circuits courts a pour finalité la valorisation optimale des ressources d'un territoire (ressources humaines, entrepreneuriales, culturelles, énergétiques, environnementales, etc.), ainsi que les retombées optimales de valeur ajoutée au profit de ce territoire.

La notion développée est voisine d'autres démarches fondées elles-aussi sur la recherche de processus de production ou des services visant un management plus efficace des ressources : écologie industrielle, économie circulaire, économie collaborative. La différence majeure est que l'approche étudiée par l'Institut CDC pour la recherche instaure explicitement le territoire comme lieu d'évaluation de l'optimum.

La définition adoptée privilégie une conception organisationnelle de l'innovation. Elle suppose une démarche de projet plus ou moins formalisée ; et sur cette base, le choix des

¹ « Déterminants territoriaux de la croissance » – Economix-Université Paris X Nanterre (Phase 1 - 2012-2013 ; phase 2 2014-2016) ;

« De la ville industrielle à la ville entrepreneuriale durable, le cas de Dunkerque », RRI – Université de la Côte d'Opale ;

« Plaques territoriales » - Université de Poitiers.

territoires sur lesquels a porté l'analyse est extrêmement empirique, dans la conviction que l'innovation vient des territoires.

Une première série d'analyses, menée de 2011 à 2013, a porté sur cinq territoires : Communauté d'agglomération de Plaine-Commune ; canton de Peyrelevade (Parc Naturel Régional de Millevaches) ; Ville et Canton de Genève ; Nord-ouest francilien (Agglomérations de Cergy-Pontoise et du Mantois-Parc Naturel Régional du Vexin) ; Ville de Saint-Dié-des-Vosges. Ce sont donc des territoires extrêmement différenciés du point de vue de la taille démographique et de la structure d'occupation de l'espace. Ils présentent également une grande diversité du point de vue « de l'angle d'attaque » du processus de développement en circuits courts qui caractérise chacun.

Cette première étape a fait l'objet d'un premier rapport en 2013². Ce travail ne réunit pas les conditions scientifiques d'une recherche ; il vise simplement à dégager les problématiques sur lesquelles orienter des recherches plus approfondies ; ces problématiques relevant de deux axes principaux : le renouvellement des modèles économiques et les enjeux de la gouvernance. La synthèse des observations permet de répertorier les freins qui s'opposent à la mise en œuvre des stratégies de circuits courts, ainsi que leurs limites, et la nécessité de les contextualiser dans les différentes échelles de développement.

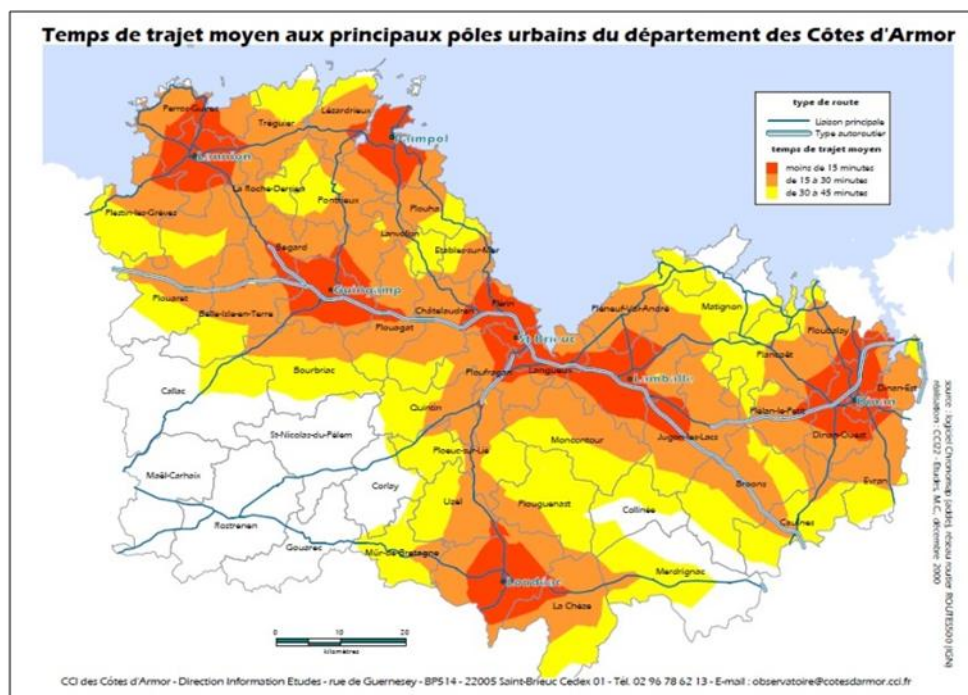
En 2014 a été poursuivie la démarche, avec trois nouveaux territoires-tests venant élargir le « corpus » d'observations ; leur étude a été conduite selon les mêmes méthodes que pour l'échantillon précédent (travail documentaire et visite de terrain préparée avec les acteurs du territoire). Le choix de ces nouveaux territoires d'étude relève du même empirisme que dans la phase précédente. L'analyse s'appuyait sur les constats issus de la phase précédente pour les enrichir ou les nuancer ; elle était conduite avec une attention particulière portée à deux éléments de contexte d'ordre différent : celui de la réforme territoriale, dont les perspectives impactent sensiblement les démarches de projet des responsables territoriaux ; ainsi que le positionnement des directions régionales de la CDC par rapport aux projets des territoires étudiés. C'est sur les trois cas d'espèces analysés en 2014 que portent les éléments de réflexion exposés ci-après.

2. PAYS DU MENE, PAYS DU SEIGNANX, RHONE MEDIAN : TROIS TERRITOIRES EN MARGE

Les trois territoires présentent des caractéristiques très différentes du point de vue de leur dimension :

Pays du Mené : petit territoire rural (7 communes, 6600 habitants, 38 h/ km²,)

² « Les circuits courts : pour un développement économique territorial intégré » – Institut CDC pour la Recherche - Isabelle Laudier -Philippe Serizier –janvier 2013.



Seignanx : territoire en transition du rural vers le périurbain (8 communes, 25 100 habitants, 168h/km²)



Rhône Médian ; territoire mixte rural/périurbain (142 communes, 262 000 habitants, 152 h/km²)³

³ En prenant en compte les données de la Communauté d'Agglomération de Viennagglo, qui n'adhère plus au GPR, mais est incluse dans le Syndicat Mixte du SCOT des deux Rives, et dans le CDDRA de Rhône Pluriel, toujours adhérents du projet.

Limites administratives

- 8 EPCI
- 5 Départements
- 142 Communes
- Communes du Parc Naturel Régional (PNR) du Pilat
- SCoT des Rives du Rhône approuvé le 30 mars 2012
- SCoT des Rives du Rhône en cours de révision
- SCoT de la Région Grenobloise approuvé le 21 décembre 2012
- ZIP (Zone Industriale-Portuaire de Salaise-Sablons)

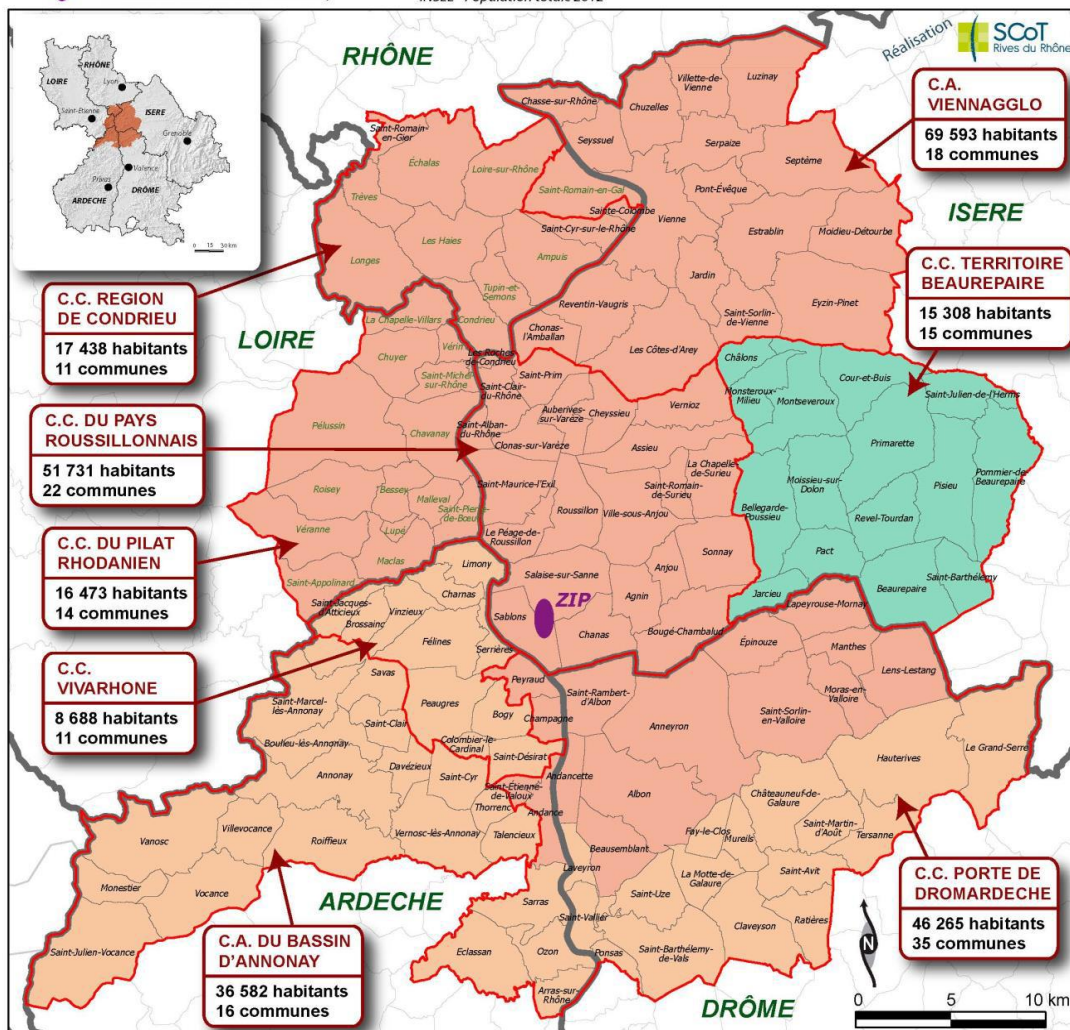
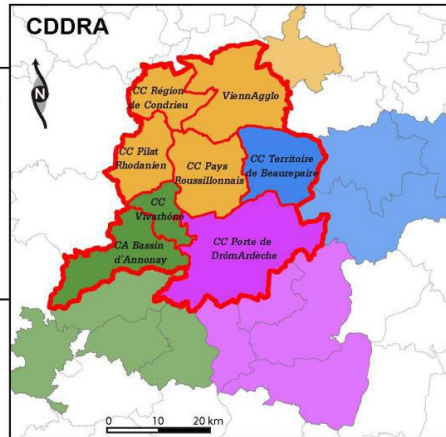
Les CDDRA

- Rhône Pluriel
- Ardèche Verte
- Drôme des Collines
- Bièvre Valloire

GPRA RHONE MEDIAN

262 078 habitants
142 communes

Source : IGN - BDTopo
INSEE - Population totale 2012



De même, les activités économiques dominantes des trois territoires sont très différentes :

Dans le **Mené**, un tissu de petites exploitations agricoles qui accueille à Collinée une des plus grosses unités de transformation de viande d'Europe (Kermené, 2800 emplois dans le Mené, soit l'équivalent des deux tiers de la population active du pays).

Dans le **Seignanx**, une activité industrielle vivace, avec une dominante métallurgique et industrialo-portuaire, dans un contexte d'économie résidentielle.

Rhône Médian : de grandes implantations d'industrie lourde (chimie notamment, le long de l'axe rhodanien), environnées d'une agriculture diversifiées et d'activités productives traditionnelles (céramique, papeterie).

Par-delà ces disparités marquées, les trois territoires ont une caractéristique commune : ils sont tous trois en position plus ou moins marginale par rapport aux grandes centralités urbaines, et notamment aux concentrations métropolitaines.

Ils sont d'abord eux-mêmes dépourvus de centralités urbaines fortes : c'est particulièrement le cas du Mené, qui a gardé une trame rurale d'habitat dispersé, et où la principale commune ne rassemble pas plus de 2000 habitants ; dans le Seignanx la commune de Tarnos, la plus proche du pôle urbain Bayonne-Anglet-Biarritz, représente avec 12 000 habitants près de la moitié de la population du territoire, mais sans exercer de fonction administrative/tertiaire notable ; quant au Rhône Médian, il est maillé par un réseau de petites villes, dont aucune n'atteint les 10 000 habitants, à l'exception de Vienne (31 000 habitants) et d'Annonay (16 000 habitants), avec la fonction de sous-préfecture, en position périphérique dans le territoire.

Mais la position de chaque territoire par rapport à son contexte géographique est particulière.

Le **Mené** n'est pas très à l'écart des flux de passage principaux de la Bretagne (axe Rennes-Chateaulin) mais il reste en dehors du bassin de vie de Rennes et même de celui de Saint-Brieuc ; les seuls centres proches de quelque importance sont les pôles secondaires de Loudéac et de Lamballe.

Le **Seignanx** est dans une position d'« entre deux » : limitrophe de l'agglomération bayonnaise, sur la rive droite de l'Adour (le Seignanx est inclus dans le périmètre du SCOT de Bayonne), Tarnos concentre la plus grande partie de la fonction industrialo-portuaire du port de Bayonne. Mais le Seignanx fait partie du département des Landes, et il est en position intermédiaire entre deux pôles touristico-résidentiels dynamiques, celui de BAB-Côte Basque au sud, et au Nord celui du Marenne (Seignosse-Vieux Boucau-Capbreton-Labenne).

L'exemple du **Rhône Médian** est le plus extrême : « La particularité du Rhône Médian est qu'il est un « entre territoires »⁴ : s'étendant entre le pôle métropolitain de Lyon au Nord, celui de Grenoble à l'Est et l'agglomération de Valence au Sud, il regroupe huit intercommunalités et s'inscrit dans cinq départements différents.

3. HISTOIRE ET IDENTITE DES TERRITOIRES

Au préalable, il faut indiquer deux caractéristiques communes aux trois territoires : en premier lieu, l'importance qu'ont gardée les activités productives dans leur « portefeuille économique » : agricole et agro-alimentaire pour le Mené, industrie lourde pour les deux autres. Corrélativement, les trois territoires sont marqués par l'importance des flux d'échange avec leur contexte géographique, là encore avec des particularités bien distinctes :

⁴ Ecologie territoriale appliquée au Rhône Médian : vers la construction d'un nouveau territoire – Alice Herbelin – Université Joseph Fourier Grenoble 2014.

Le Mené présente un solde positif en termes d'emploi par rapport à l'extérieur, du fait du poids de l'unité agro-alimentaire de Kermené, ce qui engendre des migrations alternantes avec les bassins urbains situés au Nord et à l'Ouest.

Le **Seignanx** est en interactivité forte avec l'agglomération bayonnaise à la fois du fait de la fonction industrialo-portuaire de Tarnos et de la résidentialisation des communes proches de l'axe de l'A 10.

Le **Rhône Médián** est traversé par les très importants flux routiers, ferroviaires et fluviaux de l'axe Lyon-Méditerranée, qui contribuent à son irrigation économique mais constituent également une coupure territoriale. Le territoire est sillonné par d'importantes migrations alternantes internes à travers le maillage des petits pôles d'emploi et de services qui le structure ; simultanément existent des échanges quotidiens importants entre la métropole lyonnaise et le Rhône Médián, du fait des fonctions d'espace résidentiel et d'emploi propres à l'un comme à l'autre.

Ces dynamiques d'échange témoignent aussi bien d'atouts d'attractivité et de dynamisme que de risques de fragilité, de déséquilibre et de perte de cohérence. Ils mettent aussi en évidence la nécessité, dans l'analyse des stratégies de développement en circuit court, de ne pas dissocier les facteurs endogènes des interactions avec les autres échelles territoriales.

Dans les trois cas, le développement actuel d'une stratégie de développement intégré s'inscrit dans des histoires et des identités bien différentes

Le **Mené** était au début des années 1960 un territoire agricole pauvre, en voie de déperissement. Un mouvement local, dans la mouvance du militantisme paysan et plus particulièrement de la JAC, a abouti à un projet de développement défini et porté par les agriculteurs locaux et les habitants. Il s'est traduit non seulement par la modernisation et la structuration des exploitations agricoles (notamment par la création de CUMA), mais également par l'exercice de la solidarité locale dans le domaine de l'action sociale et de l'éducation populaire. Cette culture de la solidarité a permis au territoire, en 1978, de saisir l'opportunité de l'installation de l'abattoir de la centrale d'achat du groupe Leclerc, puis au début des années 90 d'obtenir son maintien en mettant à disposition un terrain de 150 ha nécessaire au projet d'extension du complexe agro-alimentaire. La tradition coopérative se poursuit aujourd'hui dans la valorisation de nouvelles formes de développement (*cf infra*).

De la même façon, le processus de développement du **Seignanx** part d'une réaction contre la régression économique : au début des années 70, la fermeture des Forges de l'Adour à Tarnos laissait un millier de personnes au chômage. La municipalité (PCF) a alors mis en oeuvre une stratégie d'accueil de nouvelles industries, notamment dans le secteur de la métallurgie, afin de valoriser le savoir-faire local existant en ce domaine. Le site Turboméca de Tarnos, installé en 1968, reste aujourd'hui le principal employeur du Seignanx (1350 salariés).

La construction d'une démarche de projet dans le **Rhône Médián** est beaucoup plus récente, ne serait-ce que du fait de la fragmentation institutionnelle du territoire ; elle ne se matérialise qu'en 2011, avec le travail de préfiguration du Grand Projet Rhône Alpes. Le territoire n'en possède pas moins une tradition industrielle forte, notamment autour de la chimie, avec le développement de Rhône-Poulenc après la deuxième guerre mondiale ; des sites industriels lourds se sont implantés le long de l'axe rhodanien, et leur bassin d'emploi correspond de façon assez proche au périmètre du GPRA. Le devenir de ces activités lourdes est assujéti à

un défi constant de compétitivité d'une part, d'acceptabilité d'autre part, dans le contexte d'expansion résidentielle et tertiaire de la métropole lyonnaise ; le GPRA est né de la prise de conscience de l'enjeu de maintien de l'industrie, et de la nécessité de l'adapter à de nouveaux paramètres de rentabilité comme de développement durable (*cf infra*).

*A noter que la dénomination même des territoires est symptomatique de la stabilité et de l'ancrage des projets qui les sous-tendent : le Mené est un très petit territoire, mais sa notoriété et son caractère emblématique en tant que territoire pilote du développement rural autonome sont partout reconnus. Dans le Seignanx, la dynamique de projet part de Tarnos, mais ses animateurs privilégient la référence à un échelon géographique supérieur, celui de la communauté d'agglomération et du pays au moins, et même l'échelon régional : ainsi, la reconnaissance du territoire en tant que Pôle Territorial de Coopération Economique, intervenue début 2014, a été faite sous la dénomination de « PTCE du Sud-Aquitain » (*cf infra*). Enfin, le nom de « Rhône Médian » est apparu très récemment et ne renvoie à aucune historicité (au contraire des deux autres territoires): il a été « inventé » par les étudiants de mastère de LYON 3 au cours des travaux préparatoires au protocole de GPRA...*

4. LES CIRCUITS COURTS, DANS LA RECHERCHE D'UNE COMPETITIVITE RESILIENTE

Le développement territorial intégré, dans son accomplissement, doit valoriser l'ensemble des facteurs des ressources, des potentiels et en optimiser toutes les interactions. Dans la réalité des processus d'action observés, c'est par un ou quelques « angles d'attaque » sectoriels que sont engagées des stratégies de circuits courts, les synergies pouvant s'amplifier et se complexifier par la suite.

Les processus de circuits courts engagés dans les trois territoires constituent chacun un pari sur le long terme et renvoient tous aux fondamentaux du développement durable : Le Mené et Rhône Médian par le vecteur de la transition énergétique et écologique, le Seignanx dans le champ de la valorisation de la ressource humaine et de la formation.

Le Mené, vers un territoire à énergie positive à l'horizon 2025 : Dès la fin des années 1990, les responsables du Mené, qui voient leur activité agricole de plus en plus assujettie aux règlementations relatives à la gestion des effluents de l'élevage, réfléchissent aux modes de valorisation énergétique du lisier et créent une nouvelle CUMA destinée à la réalisation de l'équipement adapté. La concrétisation du projet viendra de la convergence d'intérêt avec l'unité agro-alimentaire de Kermené, elle-même confrontée aux contraintes et au coût croissant du traitement des « co-produits » de l'abattage. La construction d'une unité de méthanisation est engagée en 2008, une société étant créée (Géotexia) avec des capitaux apportés par la CUMA, par un industriel spécialisé dans l'exploitation de ce type d'équipement, et par la CDC ; les collectivités régionale et départementale apportant leur garantie.

La production d'électricité obtenue représente la consommation théorique de 4800 logements. Géotexia donne également au Mené – et même aux territoires environnants – de nouvelles perspectives de mutation vers une agriculture « territorialisée » : le traitement du digestat (résidu du lisier) donnant un substitut non polluant aux fertilisants « classiques », et la chaleur récupérée étant destinée à l'alimentation de serres. Géotexia est l'élément le plus important d'un programme énergétique local fondé sur d'autres sources d'énergies renouvelables (éolien

et chauffage-bois), dont les points de production sont installés dans divers points du territoire ; une des fermes éoliennes est financée grâce à l'apport d'une CIGALES locale, créée à cette fin.

Le Grand Projet Rhône-Alpes du Rhône Médian : le protocole du GPRA a été signé entre le Conseil régional de Rhône-Alpes et les partenaires du territoire en novembre 2013 ; le programme d'action est prévu sur cinq ans, avec un financement prévisionnel de 20 000 k€ (dont 80 % d'investissement) assuré à parts égales par le Conseil régional et par les collectivités locales. Le projet repose sur deux « piliers » complémentaires : l'écologie industrielle et le report modal.

Le projet d'écologie industrielle est envisagé à plusieurs échelles. Le premier niveau opérationnel est ciblé sur la Zone Industriale-Portuaire de Salaise-Sablons, qui accueille aujourd'hui une vingtaine d'unités industrielles à fort risque polluant et fortement consommatrices /productrices d'énergie (Chimie, engrais, production de matériaux à haute technologie). Un syndicat mixte a été créé afin de réaliser l'aménagement de la ZIP, s'accompagnant de la création d'une plate-forme de services, dans le but d'optimiser l'échange et la valorisation des flux de matière et d'énergie, en liaison avec la plate-forme chimique de Roussillon (ancien site Rhône-Poulenc), les deux sites présentant une capacité d'extension de 300 ha.

Le report modal est le corollaire de l'écologie industrielle : il s'agit ici d'assurer le « basculement » de la desserte en fret du territoire d'une dominante route (55%) vers un mix ferroviaire/fluvial, en tirant partie du potentiel représenté d'une part par de nombreux embranchements ferroviaires en déshérence, d'autre part par l'aménagement fluvial, déjà planifié au niveau interrégional dans le cadre du Plan Rhône. Le programme de report modal concerne au premier chef la zone de Salaise-Sablons, mais aussi d'autres aménagements sur l'ensemble du territoire, pour raccorder des sites d'activité à l'axe nord-sud.

Le GPRA affiche l'ambition que la ZIP de Salaise-Sablons ait un effet d'entraînement à l'échelle de l'ensemble du territoire ; c'est d'ailleurs à cette échelle que l'on peut véritablement parler d'écologie industrielle et territoriale ; c'est également à ce niveau que le programme de report modal peut prendre toute sa dimension. Mais il s'agit alors de fédérer un grand nombre d'acteurs, dont il faut définir sur quelles bases faire converger leur intérêt (*cf infra*).

Comme le Mené, le **Seignanx** poursuit selon la même logique « fondatrice » qui lui a permis de conserver ses activités productives depuis quarante ans. Le principe, tel qu'il est présenté par les responsables, en est simple : la collectivité doit s'occuper directement de son développement économique, et elle doit le faire en coopération avec les entreprises, en répondant à leurs demandes. Tarnos et le Seignanx, depuis le début, ont toujours profité des opportunités ouvertes par les politiques publiques : la dynamique est partie du Foyer de Jeunes Travailleurs ; puis a été créé en 1982 le Comité Local de l'Emploi, en application de la circulaire Mauroy ; il s'est ensuite transformé en 1996 en Comité de Bassin d'Emploi, qui existe toujours et compte aujourd'hui 22 permanents, animant un pôle de formation et d'insertion (le centre de formation va atteindre une capacité de 400 stagiaires simultanés) ; alors que se maintiennent une forte culture industrielle et syndicale et une activité vivace des structures paritaires. Le savoir-faire acquis par le CBE dans l'exercice des appels à projet lui a permis de figurer parmi les « lauréats » du premier appel à projet national des PTCE début 2014, ce qui vient augmenter le potentiel opérationnel de la structure. Le CBE a maintenu

constamment le lien avec Turbomeca et les grandes PME, sans que les rapports soient faciles pour autant : il y a toujours eu de la part de ces entreprises, selon les responsables du CBE, « une méfiance à l'égard des acteurs publics et pour l'insertion ».

Sur le volet environnemental du développement durable les responsables du Seignanx admettent que le territoire est moins avancé ; les nuisances émises par certaines installations de la zone portuaire (notamment dans le secteur des engrais) sont régulièrement dénoncées. Par ailleurs, la faisabilité d'un aménagement des zones d'activité autour d'un terminal de ferroutage n'a pas trouvé à ce jour sa solution, du fait de la dimension trop restreinte du site..

5. L'INNOVATION DANS LES MODELES ECONOMIQUES

Les premières études sur les « circuits courts » avaient permis de mettre en évidence l'adéquation des structures d'activité « alternatives » à la valorisation de certaines ressources (insertion, économie de l'environnement, savoir-faire locaux).

Le Mené et le Seignanx donnent l'exemple d'une stratégie économique associant économie classique et formes « alternatives » d'entrepreneuriat, économie sociale notamment.

Le **Mené** décline aujourd'hui le modèle coopératif jusque dans les nouveaux secteurs du développement économique, l'économie de l'énergie en l'occurrence, permettant à la communauté citoyenne de contrôler le projet de développement tout en profitant des compétences et de l'apport financier des industriels et des investisseurs institutionnels. Il utilise le levier du financement solidaire pour s'approprier un outil d'autonomie énergétique. Il démontre la capacité d'indépendance économique d'un territoire pauvre et enclavé.

Le **Seignanx** s'est servi, paradoxalement du moins en apparence, de l'outil des structures paritaires et de l'économie sociale pour construire pendant quarante ans une politique de maintien et d'implantation de grands établissements et de PME, en affirmant l'importance de la formation des moins qualifiés et y apportant les moyens nécessaires. Dans cette stratégie en faveur de la formation, le Seignanx a su se faire financer les actions de formations adaptées aux besoins spécifiques à son économie, à travers le filtre normalisateur des appels à projet résultant de la planification régionale.

Le CBE du Seignanx monte ses projets dans la recherche d'un modèle économique « ouvert », prenant en compte au maximum l'apport du partenariat privé : ainsi, dans le projet de PTCE, a-t-il fait passer le principe d'une valorisation, au titre des contreparties privées, des temps passés des cadres d'entreprises dans les groupes de travail⁵.

L'exemple du **Rhône Médian** est plus compliqué. La démarche de projet est jeune sur ce territoire et ne peut être parvenue à la culture de développement intégré qu'illustrent, de façon très différente les deux autres territoires. Cependant, l'ambition d'un développement intégré avec la volonté d'y associer l'ensemble des parties prenantes du territoire est très fortement développée dans le protocole et dans ses attendus stratégiques. Mais le premier programme opérationnel reflète encore un certain cloisonnement des actions : l'économie sociale et solidaire est identifiée comme l'outil adapté à un certain nombre d'opérations localisées (notamment dans les sous-bassins d'emploi périphériques) et non comme un levier de la

⁵ D'un dirigeant du CBE du Seignanx : « Si on résume le modèle économique du projet à celui de la structure on est à côté de la réalité »

stratégie générale de développement. Cela reflète sans doute cette construction à plusieurs niveaux qui caractérise le GPRA où les « courroies de transmission » de l'« épicerie » (la ZIP de Salaise –Sablons) à l'ensemble du territoire ne sont pas encore identifiées et laissées aux bons soins de la gouvernance de projet (cf infra) ; la dimension environnementale est à ce stade réduite à sa dimension technico-industrielle (positivation du fait Seveso)

Pourtant, même au niveau de l'écologie industrielle de « premier niveau » (interentreprises) se révèle un besoin de nouvelles solidarités : mutualisations de services et d'équipements, nouvelles formes de sous-traitance, concertation plus approfondie sur l'usage des espaces à vocation économique, etc.. La persistance des structures traditionnelles (SEM et SPL, CNR) et une certaine montée en puissance des Syndicats mixtes témoignent de l'importance de ces stratégies collectives, dans de nouveaux montages relevant de l'Economie Mixte.

Au-delà de la question de l'alliance des modes entrepreneuriaux, apparaît celle de l'équilibre entre une économie dominante, assujettie à des enjeux à l'échelle mondiale, et les systèmes valorisant la ressource locale. Sur aucun des territoires on n'est sur un constat d'opposition entre les deux systèmes ; au contraire on assiste à des formes d'« alliances » – dans un devenir incertain- et à des modes de développement hybrides. Le Mené donne un exemple d'ambivalence extrême : le mode de développement autonome, optimisant l'agriculture non polluante et les énergies renouvelables, vit en « épiphyte » du « système Leclerc », où le revenu agricole est fonction des marges autorisées par la grande distribution, et qui favorise les modes d'élevage les moins écologiques. Le système Leclerc pouvant arguer d'ailleurs non sans raison qu'il assure aujourd'hui une certaine forme de circuits courts à l'échelle régionale, garantissant les débouchés de la production porcine bretonne et utilisant les compétences régionales pour la maintenance et l'adaptation d'une robotique extrêmement poussée à Kermené.

6. UNE GOUVERNANCE COMPLEXE ET EVOLUTIVE

De l'analyse de la gouvernance des projets en circuits courts se dégagent deux constantes :

- Les projets nécessitent la rencontre de l'initiative privée et d'une volonté d'action publique.
- La gouvernance ne doit pas esquiver la complexité, qui est garante de la qualité du projet ; elle doit même relever le défi d'une complexité croissante au fur et à mesure du développement du projet.

Au-delà de ces bases, aucun processus de gouvernance n'est semblable à un autre. Mais l'histoire de la construction du système de gouvernance puis de son adaptation dans le temps est porteuse d'enseignements.

Parmi les trois territoires examinés, le Mené et le Seignanx présentent un système de gouvernance éprouvé par le temps, qui a connu les ajustements dictés par l'évolution du contexte socio-économique, institutionnel et réglementaire ; Rhône-Médian au contraire, doté au démarrage d'un schéma de gouvernance volontariste, soumet aujourd'hui celui-ci à l'épreuve du passage à l'acte.

Dans le cas du **Mené** c'est bien sûr à partir de la dynamique du mouvement coopératif agricole que s'est construit le système de gouvernance. Parallèlement à la création des CUMA, il a suscité dès 1965 la création du Comité d'Expansion du Mené, puis en 1997 une

association (MIR – Mené Initiatives Rurales). Le Comité d'Expansion sera en fait le « géniteur » de la communauté de communes créée en 1999. D'ailleurs, ce sont à peu près les mêmes personnes qui participent à ces différentes instances. Par la suite, le MIR et le Comité d'Expansion se sont effacés, alors que la communauté de commune gagnait en compétences techniques et en moyens. Mais aujourd'hui encore les dirigeants agissent tantôt au titre de leur activité agricole, tantôt à celui de leur fonction électorale, mais dans la même vision de développement global du territoire.

Un des points majeurs de la gouvernance du Mené porte sur la question des rapports avec le groupe Leclerc ; en fait aujourd'hui l'interdépendance entre l'unité agro-alimentaire et le territoire est plus étroite et plus équilibrée que naguère, la fonction jouée par l'unité de méthanisation étant un facteur fort d'ancrage de Kermené sur le site du Mené. Les principales questions qui se profilent aujourd'hui relèvent des interrogations relatives aux effets de la réforme territoriale (*cf infra*).

Plus encore que pour le Mené, l'histoire de la gouvernance du **Seignanx** met au premier plan les « corps intermédiaires ». Si l'impulsion stratégique initiale, dans les années 1970 et 1980, est venue du maire PCF de l'époque, la mise en œuvre et l'animation du projet a été confiée au Comité Local de l'Emploi puis au Comité de Bassin d'Emploi ; ici encore c'est le CBE qui a été la matrice de la Communauté de Communes, créée dès 1994. Mais le CBE a conservé un rôle singulier : à tel point que l'intercommunalité ne comporte pas de service développement économique, le CBE en faisant fonction : ses responsables rendent compte directement au maire et coopèrent avec les services techniques de la communauté de communes.

Le Seignanx, au contraire du Mené, doit conduire son développement dans un environnement spatial dense, qui engendre des « télescopages » de compétences et de stratégies et sous certains aspects donne lieu à une « gouvernance de combat » : l'expérience de Tarnos est un des exemples mettant en évidence l'importance de la maîtrise foncière dans les stratégies de circuits courts territoriaux : la Communauté de communes et Tarnos sont parvenues à conditionner à leur agrément l'attribution des espaces en zones d'activité (350 ha au total, répartis entre Zone Industriale-Portuaire, concédée à la CCI Maritime de Bayonne, et Zone d'Activité Communautaire, concédée à un syndicat mixte Communauté de Communes /Département des Landes). Le CBE doit se battre pour réserver la priorité d'attribution à des activités productives, contre les pressions pour des implantations à caractère commercial venant des milieux économiques bayonnais ; alors que le Département des Landes ne s'implique pas sur la ZAC, se concentrant sur le projet de développement du Maremme (Tourisme et logistique), et les relations avec la CCI des Landes étant très dégradées.

Du seul fait de la dimension du territoire, comme du morcellement des parties prenantes au projet, la gouvernance du **Rhône Médian** atteint d'emblée un niveau de complexité élevé ; il est accentué par l'ambition même d'un projet d'écologie industrielle et territoriale à cette échelle géographique. L'enjeu est de rallier à une vision et une stratégie communes des acteurs extrêmement diversifiés, qui entrent dans le projet avec des attentes et des légitimités différentes, et que l'on peut pour simplifier classer en trois grandes catégories, dont chacune peut revendiquer d'avoir été à l'origine de la démarche :

- **Le monde économique et les entreprises** : bien qu'il s'agisse pour l'essentiel d'établissements ou de filiales de groupes dont le centre de décision est extérieur au territoire et même à Rhône-Alpes, la prise de conscience de l'enjeu de compétitivité de l'écologie industrielle (au premier degré) est venue du noyau d'industriels de la ZIP de Salaise-Sablons.

Mais comment décliner au niveau de l'ensemble du tissu économique, au niveau notamment des plus petites entreprises et des implantations les plus diffuses ? Comment adapter le concept, au-delà du bénéfice lié aux opérations de report modal pour les sites enclavés ? Comment seraient « diffusés » les services de la plate-forme de Salaise-Sablons ? Etc...

- **Les collectivités territoriales « de proximité »** : leur attente, leur représentation du territoire ont été formalisées notamment dans le cadre du travail de concertation préalable à la signature du protocole GPRA. Elles expriment une perception du caractère du territoire à défendre – paysage de vallée, tradition industrielle, réseau de petits centres urbains. L'activité industrielle est donc perçue à la fois comme un élément de richesse et d'identité à maintenir, et comme facteur d'inquiétude et de dégradation du cadre de vie. Surtout, les notions d'écologie industrielle et de report modal sont perçues à des niveaux d'intégration relevant de problématiques beaucoup plus fines que les seules questions d'échanges de matière et d'énergie dans les principaux sites industriels.

- **Le Conseil régional de Rhône-Alpes** : la Région Rhône-Alpes a tout d'abord le grand mérite d'avoir fédéré des acteurs extrêmement diversifiés dans l'organisation d'une réflexion territoriale globale, d'avoir formalisé et conceptualisé les grands axes d'un projet. La collectivité régionale assure ainsi la structuration d'un territoire à l'identité fragile pour éviter qu'il n'ait pour seule fonction que l'accueil du déversement des activités et installations qui n'ont pas leur place dans l'agglomération métropolitaine. Il a imposé que la démarche de projet s'appuie sur un travail de R&D développé, faisant le lien avec ses propres compétences en matière d'innovation en suscitant le concours des Pôles de Compétitivité et des structures de recherche de Rhône-Alpes, dans l'ambition de faire contribuer le Rhône Médian à sa stratégie de construction d'une « éco-région ». Il s'engage à financer à 50% pendant cinq ans un programme d'action qui consacre 1,8 millions d'euro à l'animation de projet et la R&D.

Trois catégories d'acteurs, ayant chacun sa propre vision du projet – si tant est que cette vision soit homogène au sein d'une même catégorie (cf infra) – dont la convergence n'est pas assurée. C'est cette convergence que le cadre de gouvernance – et notamment l'équipe projet issue des services de la Région et des Syndicats mixtes locaux - doit forger, avec une échéance définie : le GPRA doit fonctionner comme « rampe de lancement » du projet de territoire : au terme des 5 ans, le financement de la Région au titre du GPRA cessera, et le projet devra être porté par les partenaires locaux, publics et privés.

7. DES TERRITOIRES EN DEVENIR

Quel devenir peut-on projeter pour ces trois territoires ? L'interrogation peut être déclinée sous trois aspects :

- L'impact des mutations institutionnelles ;
- La résilience du modèle local de « circuits courts » (ou du « modèle hybride ») ;
- La continuité de la gouvernance de projet.

7.1. L'impact des mutations institutionnelles

Cet aspect des choses était inévitablement évoqué à l'occasion des contacts de terrain en cette année 2014 où la réforme territoriale lancée en 2012 connaissait de nouveaux développements. Ceux-ci tenaient aux perspectives de renforcement des compétences des Régions, ainsi qu'à la réduction de leur nombre ; à l'affirmation du rôle des métropoles ; enfin à la fixation d'un seuil minimal de 20 000 habitants pour les intercommunalités à l'échéance du 1^{er} janvier 2017.

La population du **Mené** se situe à un niveau très inférieur (6 600 habitants, p.m.) au seuil fixé pour la nouvelle « maille » de l'intercommunalité. Le territoire a réuni les conditions et les moyens de son autonomie énergétique à sa dimension actuelle ; éloigné de toute métropole, il ne s'inscrit pas de façon nette dans un bassin de vie environnant (le Mené constituerait plutôt le centre d'un bassin d'emploi) et il n'existe pas de facteur fort de rapprochement avec une intercommunalité urbaine voisine, ni d'ailleurs avec un autre bassin rural sans centralité marquée ; l'injonction de fusion est ressentie comme un « darwinisme administratif ». A signaler que par rapport aux politiques de la Région Bretagne, le Mené est perçu comme un territoire exemplaire de la construction du modèle écologique régional (bien que l'unité agro-alimentaire de Kermené en elle-même soit très éloignée des optimums).

Le Seignanx, bien que sa population se situe au-dessus du seuil fixé par la réforme territoriale, se projette déjà dans son intégration à l'agglomération de Bayonne à une échéance de 20 à 30 ans maximum. Le Seignanx connaît une forte dynamique d'installation des ménages dans les communes de l'intérieur du territoire ; le CBE en tient compte et prévoit la diversification des structures d'accueil d'activités : petites zones d'activité communales à caractère « productivo-résidentiel », zone commerciale.

C'est dans le **Rhône Médian** que les perspectives de la réforme territoriale entrent le plus sensiblement en perspective. La raison principale en est que sur les sept EPCI intercommunales du GPRA, quatre se situent en-deçà du seuil de 20 000 habitants. En second lieu vient la prégnance de la future métropole de Lyon. S'ajoute le rôle de partie prenante active joué par plusieurs départements, qui dans l'incertitude institutionnelle dont ils sont l'objet souhaitent marquer leur présence dans le projet (cf notamment politique de transition énergétique du Département de la Drôme). Enfin la Région inscrit le GPRA dans la perspective de son rôle dans la mise en œuvre de la future SI3, dans l'orientation stratégique communautaire de « spécialisation intelligente » des Régions.

Le processus de regroupement des intercommunalités est d'ailleurs déjà engagé : ainsi, la Communauté de Communes Portes de Drômardèche (interdépartementale) existe depuis le 1^{er} janvier 2014 par fusion de quatre petites EPCI – ce qui donne aux anciennes EPCI des Quatre Collines et de Valaure une « façade » sur le Rhône. L'injonction de fusion des EPCI a dans le Rhône Médian un effet favorable au renforcement de la cohésion d'un ensemble encore très morcelé. Elle est vécue dans le territoire de Beaurepaire comme une opportunité de renforcer les liens avec l'espace rhodanien par rapprochement de la CC du Pays Roussillonnais, en cohérence avec l'opération de report modal portant sur le rétablissement de la liaison ferroviaire vers Saint-Rambert-d'Albon, et confirmant le basculement d'attraction d'un territoire qui se détache progressivement de l'aire d'influence grenobloise.

Les responsables du Seignanx expriment assez bien une philosophie qui semble s'appliquer à chacun des trois territoires : « C'est l'évolution naturelle qui déterminera le processus : ce qui a été construit a changé le rapport de forces entre les collectivités : cela a permis au territoire d'entrer dans le débat socio-économique, ce qui n'était pas le cas auparavant ».

7.2. Résilience du modèle de circuits courts et du « modèle hybride »

La volonté d'orienter la production agricole du **Mené** vers un modèle « territorialisé ⁶», notamment par l'installation de nouveaux agriculteurs « alternatifs » se heurte à la politique

⁶ Cf Préfecture de Région Bretagne DRAAF – « L'élevage en Bretagne hier, aujourd'hui et demain » 2013.

d'attribution des sols de la Chambre d'Agriculture et de la SAFER qui privilégie le renforcement des exploitations existantes. Il faut signaler également que la génération d'agriculteurs qui se sont mobilisés lors du « Printemps du Mené » dans les années 1960 ont modernisé leurs exploitations sur les bases de l'agriculture intensive et industrialisée, qui elle-même alimente le système Leclerc. Néanmoins, l'option choisie semble être celle de l'avenir à terme plus ou moins lointain ; et le choix du groupe Leclerc d'un approvisionnement local et d'une distribution à l'échelle nationale ne semble pas remis en cause à brève échéance. La pérennité du projet dépend donc de la capacité du Mené à un renouvellement générationnel continuant à porter sa stratégie.

Le **Seignanx**, prenant la mesure de l'exiguïté de son territoire, a conçu l'ensemble des structures qu'il a créées sur un mode très extraterritorial : le GEIQ a été conçu à l'échelle Landes-Côte Basque ; le CBE mène une action de transfert de compétences en direction de la couveuse d'entreprises de Pau sur la base de l'expérience de celle de Tarnos. D'une manière générale, ce sont les compétences en entreprise – et à terme la gestion des compétences – qui sont au centre de l'action du CBE et de ses structures satellites ; et c'est moins leur activité propre qui importe que leur action d'incitation permanente au niveau des entreprises. Le PTCE du Seignanx tend à devenir une école régionale de formation à la coopération bilatérale.

Le modèle du Rhône Médian est en gestation : il ne relèvera pleinement des logiques de circuits courts que si le projet va au bout des ambitions initiales ; si l'action d'écologie industrielle et de report modal s'exerce de façon systémique sur l'ensemble des composantes du territoire, contribuant à la requalification du cadre de vie, au développement des transports en commun interne, à la création de nouvelles activités et qualifications pour la population. Le moteur du modèle, c'est à dire le développement de sites d'écologie industrielle aménagés pour des implantations lourdes sur l'axe fluvial, est fonction de la compétitivité de ces activités dans un contexte où tant le coût des matières premières et des transports, que les contraintes réglementaires croissantes concernant l'intégration environnementale modifient la donne au niveau local et international.

Sur ce dernier point, il apparaît que les trois territoires ont construit leur « modèle hybride » à partir d'un socle d'activités difficilement tolérable en milieu urbain dense ; leur caractère « répulsif » est un atout pour la pérennisation de leur ancrage dans leur territoire actuel : l'unité de Kermené, malgré l'inconvénient fort de la concentration et de la très forte consommation d'eau qu'elle engendre sur ce point du territoire – n'a pas beaucoup d'alternatives à son implantation dans le Mené ; ni la Côte Basque, ni le Maremne ne vont faire concurrence aux zones d'activité de Tarnos pour des implantations lourdes, ne serait-ce que de par le prix du foncier. Le devenir de ces moteurs économiques dépend donc de facteurs de compétitivité de niveau national et européen : quid du système Leclerc actuel, quid des activités industrialo-portuaires d'un port régional, quid du maintien des décisions d'implantation de grands établissements par des entreprises dont le centre de décision n'est pas en Rhône-Alpes ? C'est pourquoi les trois territoires, selon des modalités bien différentes, ont misé sur une diversification de leur activité fondée sur l'innovation technique et organisationnelle : économie agricole et énergétique territorialisée pour le Mené, pôle d'anticipation et de perfectionnement de compétences sur tous les niveaux de qualification pour le Seignanx, écologie industrielle et territoriale pour le Rhône Médian. Le pari est que ces alternatives atteignent un seuil critique de viabilité avant que les activités d'origine ne disparaissent, L'accompagnement dans le temps par l'action publique est donc primordial.

7.3. Continuité de la gouvernance

Le **Mené** a fait la preuve de la robustesse et de l'adaptabilité d'un système de gouvernance ancré dans la consultation et la participation citoyennes. Pourtant aujourd'hui, si des inquiétudes sont formulées pour l'avenir, elles proviennent moins de risques de bouleversement provenant de facteurs institutionnels ou économiques extérieurs, que d'une interrogation sur les modifications de la dynamique identitaire du territoire, et sa persistance. Selon certains, la dominante socio-économique du Mené n'est plus celle d'un territoire agricole, mais d'un territoire agro-alimentaire ; et les initiatives, les dynamiques viendraient aujourd'hui moins du monde agricole que d'une autre population apparue progressivement depuis quinze ans. On ne peut savoir si les ressorts de la démarche locale peuvent en être impactés.

Le Seignanx adapte et diversifie la gamme de structures (GEIQ, Centre de formation, PTCE) composant un pôle opérationnel de Gestion Territoriale des Emplois et des Compétences. Il est remarquable que cette stratégie se consolide autour d'une structure, le Comité de Bassin d'Emploi, dont le modèle, créé dans les années 80 mais a été peu soutenu à partir du début des années 2000 par les politiques publiques. Quelques CBE restent opérationnels en France, et celui du Seignanx montre son efficacité dès lors que fonctionne le jeu du paritarisme qui est au fondement des CBE. La pérennité de projet du Seignanx repose d'une part sur une action élargie au niveau trans-départemental et régional un appui aux activités émergentes, mais d'autre part et toujours sur la proximité des entreprises, ce qui implique le maintien d'un seuil critique d'activité sur l'espace industrialo-portuaire de Bayonne ; or, les relations directes qui existaient avec Turboméca se sont étioilées depuis que les décisions stratégiques concernant l'établissement de Tarnos sont prises au niveau du pôle de compétitivité Aérospace Valley à Toulouse.

Le dispositif de gouvernance du **Rhône Médian** est très récent et pas encore stabilisé, dans un processus où le comité de pilotage comme l'équipe projet « apprennent en marchant ». L'atout principal est aujourd'hui le couple d'élus co-président le GPRA, composé du Conseiller spécial à la Politique Foncière au Conseil Régional, et du Président du Syndicat Mixte du SCOT des Rives du Rhône ; tous deux portant le projet dans le sens d'un développement intégré approfondi. Ils ont pour pendant à la tête de l'équipe d'animation un binôme de chefs de projet, l'un issu des services techniques du Conseil régional, l'autre, au titre des territoires, venant du monde et de la culture industriels. Le dispositif de projet a déjà apporté des gages de son opérationnalité, puisque dans le champ du report modal a été engagé dès fin 2013 la réhabilitation du site embranché de Saint-Romain-en-Gal, et que le groupe Hexcel (matériaux pour l'aéronautique) a décidé en 2014 de l'implantation d'une unité d'une centaine d'emplois dans la ZIP de Salaise-Sablons.

Les fragilités se situent au niveau de la stabilité et de la cohérence du partenariat extrêmement étendu associé dans le projet. Au niveau des entreprises, on constate un engagement clair du noyau d'entreprises réunies dans le consortium pour la recherche-innovation porté par le Syndicat Mixte de la ZIP Salaise-Sablons, en bonne résonance avec le GIE Osiris qui gère les équipements et les services communs de la plate-forme chimique de Roussillon. En revanche, on ne discerne pas un partenariat moteur de la part des organismes représentatifs des milieux économiques au niveau régional et départemental, CCI notamment. Par ailleurs, un opérateur tel que la Compagnie Nationale du Rhône, très impliqué dans le projet d'aménagement de la ZIP de Salaise-Sablons, doit composer avec sa présence en tant que

partie prenante d'autres projets de report modal entrant dans le cadre du Grand Rhône, concurrents de ceux du Rhône Médián.

Il apparaît aujourd'hui que l'une des tâches majeures du comité de pilotage et de l'équipe projet du GPRA va être un travail de conduite du changement dans le sens d'une meilleure coopération entre les différents territoires composant le Rhône-Médián. La pierre de touche en ce domaine est le maintien de la volonté de tous à financer l'ingénierie de projet et de l'équipe d'animation : la fin de l'année 2014 en a apporté un contre-exemple, la Communauté d'agglomération de Viennagglo ayant manifesté sa décision de se désengager du GPRA – une fois que l'engagement de l'opération de report modal lui bénéficiant directement (embranchement de Saint Romain en Gal) était financée et engagée.

Mais une interrogation plus préoccupante vient du constat d'une vision du projet incomplètement partagée. Le Conseil régional inscrit son concours – non seulement pour ce qui est de son apport financier, mais également et surtout pour l'organisation du travail de concertation et d'élaboration du projet – dans les limites de ses compétences institutionnelles⁷.

Les élus locaux, réagissant par rapport à ce cadre, expriment la nécessité, pour parvenir à un projet territorial véritablement intégré et innovant, d'articuler les dimensions économiques et environnementales avec les domaines de leur compétence, logement, équipements de proximité, action sociale ; on constate d'ailleurs que dans les actions du programme l'Economie Sociale et Solidaire ne figure qu'à la marge, et qu'il n'est pas fait mention de l'Education Populaire. Le GPRA n'est pas à lui seul le projet de territoire.

Par ailleurs, le fonctionnement opérationnel du GPRA révèle un hiatus structurel entre la vision très transversale ressortant des objectifs et des attendus du protocole – et incarnée tant au niveau du pilotage politique que de la direction de projet – et son adossement administratif au Conseil régional, qui reste marqué par la configuration en silo, amenant chaque direction contributrice à revendiquer une traçabilité opérationnelle satisfaisant à l'éligibilité des financements provenant d'elle. Une autre distorsion, plus importante encore, s'est manifestée au sujet du financement de l'opération sur le site embranché de Saint-Romain en Gal : lorsque la demande de contribution de la Région, inscrite au programme d'action du GPRA, est parvenue aux services, il est apparu que la ligne budgétaire correspondante avait été supprimée pour des raisons de non-utilisation. Le financement a été rétabli à la suite de l'intervention du Conseiller spécial co-président le GPRA. Il apparaît donc que l'ingénierie financière de tels projets complexes réclame un travail d'innovation conduisant à une fongibilité réelle des moyens.

8. UNE INTELLIGENCE ECONOMIQUE A CONSTRUIRE

La pertinence des constats, des opportunités, des risques exposés au sujet des trois territoires étudiés dans les parties qui précèdent est étayée par le recoupement de dires d'acteurs ou d'experts ; elles le sont beaucoup moins par une approche objectivée des facteurs et effets concrets. Globalement, l'appareil statistique, plutôt construit pour des mesures de

⁷ Comme le reflète assez bien l'implication des directions de la Région à travers l'appartenance des techniciens du Conseil régional affectés à l'équipe projet : Direction des Politiques Territoriales, Direction du Climat, de l'Environnement, de la Santé et de l'Energie, Direction du développement Economique et de l'Emploi, Direction de l'Enseignement Supérieur, de la Recherche, de l'Innovation, des Formations Sanitaires et Sociales, Direction des Transports

performances sectorielles apparaît mal adapté à l'évaluation de la situation et du potentiel socio-économique des territoires. Ce défaut d'adéquation est encore plus sensible dès lors que l'on entend traduire la réalité et le poids des « circuits courts » et le caractère systémique du développement territorial intégré.

La question est cruciale car elle engage toute la crédibilité des démarches prônant des approches alternatives ou « hybrides » des processus classiques de développement économique : face à des actions où les choix, financiers notamment, peuvent être cernés sur la base de procédés technico-financiers de type TRI, les stratégies de développement en circuits courts – qui procèdent plus des logiques de développement que des logiques de croissance – s'appuient sur une base de facteurs beaucoup plus large, qui ne sauraient être évalués selon des unités réductibles l'une à l'autre, ni être tous chiffrées. Néanmoins, l'enjeu est de trouver une expression de modèle la plus solide possible pour les systèmes de circuits courts.

De par son étendue, on ne saurait ici que traiter bien partiellement le sujet. On s'en tiendra à en aborder deux aspects importants, en se bornant à synthétiser les interrogations qu'ils appellent.

8.1. La mesure des flux

Tous les acteurs impliqués dans le développement économique s'accordent à dire que plus que jamais, ce sont les flux qui caractérisent et qui « étalonnent » le développement. Dans les analyses territoriales, l'appareil statistique apparaît incomplet, ou décliné à des échelons géographiques insuffisamment fins, voire inexistant.

Quant aux **flux de personnes**, les données démographiques INSEE sont abondantes à un niveau fin concernant les changements de résidence et les migrations alternantes lieu de travail-lieu de résidence ; mais les flux liés aux déplacements vers les services ou les lieux de consommation, quantitativement plus importants, sont mal évalués.

Flux économiques : dans le champ des activités et de l'emploi, c'est au niveau des zones d'emploi que la gamme de données paraît la plus complète ; mais leur découpage ne correspond pas forcément à l'« aire de fonctionnement » des circuits courts (*cf infra*). Dans le champ financier, les flux d'investissement et de désinvestissement sont mesurés par l'Observatoire des investissements de TRENDEO à un niveau assez fin, sectoriellement et géographiquement parlant ; elles permettent une évaluation de l'attractivité des territoires, des destructions d'activité et des délocalisations/relocalisations ; les indices de spécialisation et de spécificité permettent de mieux analyser les secteurs-clés. Mais d'autres données économiques, à caractère plus endogène, sont difficiles à recueillir, notamment la localisation et les flux de dépenses des ménages ou des entreprises.

Ressources humaines : les données du CEREQ sur la structure par diplôme des sortants du système éducatif permettent de déterminer l'attractivité des régions sur les emplois qualifiés (étudiants et actifs) et leur origine ; mais il s'agit de flux interrégionaux.

La question de la mesure des **flux de matière (et d'énergie)** est bien sûr centrale dans les approches d'écologie industrielle stricto sensu ou d'économie circulaire ; mais c'est principalement au niveau des grandes implantations industrielles qu'elle est mesurée (voir

cependant des innovations par une mesure à plus vaste échelle : exemple de la Ville de Genève)⁸

L'évolution de l'économie et des paramètres qui la régissent, amènent à prendre en compte l'importance des flux de données comme révélateurs des dynamiques territoriales, et de leurs interrelations avec leur contexte à d'autres échelles. Des méthodologies sont donc à élaborer pour une analyse pertinente de ces flux, respectant les précautions de confidentialité.

Mais l'approche intégrée ne peut s'en tenir à ces évaluations sectorielles ; elle devrait aussi être en mesure d'apprécier comment ces flux « font système », produisant des renforcements de dynamique ou au contraire des processus de déperdition pour le territoire. Cela conduit donc à évaluer les interrelations, les effets d'entraînement entre les différents facteurs du développement local. Cela amène aussi – et cet aspect figure au cœur des objectifs de la recherche engagée sur le thème du « métabolisme territorial » par Alice Herbelin (PACTE Grenoble ; *cf supra*) au niveau du Rhône Médian – à « ne plus isoler , ou abstraire, les activités économiques de l'environnement social et naturel qui les conditionne » et « à analyser les relations non marchandes entre acteurs, les relations de réciprocité, et la construction de ressources territoriales ayant pour finalité l'enrichissement du territoire et de ses acteurs dans un sens non strictement monétaire ».

8.2. Evaluation des externalités

La question des flux et des systèmes de flux relève de la recherche d'une connaissance pertinente du territoire, celle des externalités renvoie fondamentalement à l'aide à la décision dans les choix de stratégie.

L'intérêt porté a priori aux circuits courts provient de la conviction empirique que la concentration des activités économique, selon des logiques de développement économique linéaire et « tayloriste », permet des maximisations de performance fragmentaires, au prix d'externalités négatives lourdes, tenant à des surcoûts intermédiaires (coût des matières premières, des transports, ou sous-emploi de la ressource humaine locale compensée par le service public de l'emploi et la couverture sociale) ou à la disparition totale de la ressource (ressource environnementale, savoir-faire locaux). Réciproquement, on sait aussi que certains choix de circuits courts ne vont pas dans le sens d'une meilleure « performance » énergétique ni organisationnelle⁹.

L'exercice renvoie à la question du « juste prix », ou du juste coût à assumer par chacun des intervenants économiques. Il implique un processus comparatif entre plusieurs échelles d'optimisation du système de circuits courts. La difficulté de l'objectif de mesure des externalités se situe à trois niveaux :

- Une juste évaluation des flux ;
- Une méthode pertinente de consolidation des coûts ;
- Le (les) périmètre(s) d'évaluation.

Si ces trois aspects étaient maîtrisés, le dernier point pourrait renvoyer à une nouvelle réflexion sur la notion de territoire. Celle-ci est en effet toujours marquée par la connotation administrative du terme ; la focalisation des débats récents sur la réforme institutionnelle a

⁸ Cf « Les circuits courts – Pour un développement économique territorial intégré » – Institut CDC pour la Recherche 2013

⁹ Cf « Les circuits courts alimentaires ; vraies et fausses bonnes idées » Ifsttar - 2014

accentué cette acception – quelques – uns, dans le débat, regrettant que l'on n'ait pas mis en chantier une démarche qui ne soit pas un « mécano administratif », mais où la réforme territoriale aurait visé une compétitivité nationale construite sur une consolidation efficace des dynamiques locales. L'identification des externalités positives ou négatives renvoie à une notion de territoire de projet, moins périmétrée que la notion classique et tenant compte de la montée croissante du fonctionnement en réseau des acteurs économiques comme des individus. Elle renvoie aussi à la notion de « porosité » par laquelle les responsables du CBE du Seignanx caractérisent leur territoire.

Toujours selon des voies très différentes, les trois territoires se rejoignent pour exprimer la nécessité d'internaliser la capacité d'intelligence économique dans le territoire : c'est de fait le cas du **Mené**, dans la poursuite d'un modèle autogestionnaire que lui permet de maintenir la dimension modeste du territoire – ce qui n'a pas empêché la Communauté de Communes de s'adjoindre une compétence pointue en matière de technologie énergétique aux côtés de ses services techniques. Pour le **Rhône Médiain**, au-delà du travail considérable de R&D lancé par le Conseil régional pour créer le socle scientifique et technique de la stratégie d'écologie industrielle et de report modal, est souligné l'enjeu d'« une vision commune qui permette aux acteurs de construire leur territoire, d'identifier leurs complémentarités pour créer des synergies, et d'élaborer une « intelligence territoriale »¹⁰, soit la faculté de comprendre, de saisir et de donner sens au territoire ». Cette intelligence économique rendra possible le partage des connaissances, et la création d'une grille partagée permettant de prendre des décisions homogènes et complémentaires. Les responsables du **Seignanx** soulignent un véritable rôle de « bureau d'études » du CBE ; il représente la capacité d'ingénierie structurante du territoire, au niveau des propositions comme de la mise en œuvre : « Un territoire ne peut pas se développer s'il ne détient pas de capacité d'ingénierie » : l'équipe du CBE s'est battue (face à ses élus) pour que dans le cadre du PTCE soit conservé le financement de l'ingénierie par les ressources internes du territoire. Dans l'avenir proche, le CBE se voit remplir – en complément de son rôle d'animation, de concertation, d'incubateur de projets et de pilotage de la gouvernance économique – une fonction croissante de R&D : pour approfondir le modèle économique du territoire, dans le champ de la coopération territoriale, et dans celui de l'évaluation. « Pour réaliser ces objectifs, il faut capitaliser et mettre du lien ».

¹⁰ Protocole GPRA -2013