

PROJET COLLECTIF - MASTER STRATEGIES TERRITORIALES ET URBAINES

ALEX AGNELOTTI, FLEUR CABELI , ELEONORE JABAUD, MARIE ZULIANI

TUTORAT : LAURE CARDINAL

JUIN 2015

LA FUSION DES
INTERCOMMUNALITÉS
ET SON RÔLE DANS LE
DÉVELOPPEMENT
ÉCONOMIQUE LOCAL

AVANT-PROPOS

Le “mille-feuilles” territorial français occupe aujourd’hui une place centrale dans l’agenda politique et législatif. Les relations et la répartition des compétences entre collectivités et entre l’Etat et les collectivités font l’objet de débats virulents à l’occasion de chaque nouveau projet de réforme des collectivités territoriales (par exemple au sujet de la fusion des régions, de la suppression ou “dévitalisation” des départements, de la refonte de la carte intercommunale, etc.) ou de rationalisation de la dépense publique (Loi Organique relative aux Loi de Finances, Révision Générale des Politiques Publique).

Pourtant, l’ambition de mettre en place un échelon d’action publique efficace sur un périmètre cohérent est ancienne. Les réflexions sur la coopération intercommunale visant à dépasser le maillage communal très fin, les fameuses “36 000 communes”, émergent à partir des années 1960 et s’intensifient dans les années 1980. Ces réflexions conduisent le gouvernement et le législateur à mettre en place des regroupements de communes en établissements publics à fiscalité propre (EPCI). En créant les communautés de communes, la loi ATR (loi relative à l’Administration Territoriale de la République) de 1992 affirme l’importance cette problématique. Elle fait surgir un échelon supplémentaire, l’échelon intercommunal, entre la commune et le département. La loi ATR accorde aux communautés de communes les compétences en matière de développement économique et d’aménagement de l’espace. Au-delà de ces communautés, l’idée qui semble faire consensus est celle d’atteindre un “optimum” territorial qui soit une échelle d’action publique rationnelle. C’est ce qui, par la suite, a motivé la réforme prévoyant la fusion des intercommunalités pour les amener au dessus d’un seuil minimal d’habitants fixé par la loi. Si l’idée générale d’atteindre un “optimum dimensionnel” rassemble, l’imposition d’un seuil divise. La loi de Réforme des Collectivités Territoriales (RCT) de 2010 impose toutefois un seuil minimal, de 5 000 habitants. Le projet de loi Nouvelle Organisation Territorial de la République (NOTRe), en discussion actuellement au parlement, prévoyait dans un premier temps d’accentuer ce processus en faisant passer le seuil à 20 000 habitants, contre l’avis d’une partie des élus locaux, comme en témoignent les débats à l’Assemblée Nationale au tournant 2014-2015, ainsi que la vive mobilisation des acteurs du territoire (maires, sénateurs, représentants des élus locaux) pour obtenir la suppression de ce seuil. Lors de la révision du projet de loi NOTRe dès le mois de mars 2015, ce seuil a été non pas supprimé, mais assoupli : les députés ont décidé, notamment sous la pression des élus locaux et des sénateurs, de reconnaître la diversité des territoires en admettant la possibilité de dérogations pour un certain nombre de situations spécifiques (zones montagneuses, zones à faible densité).

Dans le cadre de la nouvelle réforme de la carte intercommunale et de la mise en place d'un seuil minimum dans la loi NOTRe (2015), l'Institut pour la Recherche de la Caisse des Dépôts et Consignations, en lien avec l'Assemblée des Communautés de France, a donc cherché à mieux appréhender la manière dont les fusions d'intercommunalités influençaient le développement économique local, notamment en matière de stratégie économique et de projets de territoire. Il a pour cela sollicité la conduite d'une étude auprès d'étudiants du Master Stratégies Territoriales et Urbaines de Sciences Po Paris, dont le présent rapport constitue le livrable final. Notre étude s'inscrit ainsi dans un contexte législatif mouvant, et c'est pourquoi nous avons tenu dans un premier temps à retracer ce cadre législatif et l'historique du développement de la coopération intercommunale, de ses prémices à ses récentes évolutions.

Pour étayer cette étude, nous avons conduit trois études de cas : la Métropole rouennaise, la Communauté de Communes du Romorantinais et du Monestois et le projet de fusion sur le territoire du Mantois. Ces trois territoires correspondent à trois configurations territoriales différentes, tant en termes sociodémographiques que de rayonnement et d'attractivité à l'échelle nationale. La Communauté Rouen-Elbeuf-Austreberthe est devenue la Métropole Rouen Normandie au cours de notre étude. Le projet de fusion du Mantois comprend quant à lui presque le double des habitants requis par la loi MAPTAM (250 000 habitants pour les territoires de grande couronne), ce qui contraste fortement avec la Communauté de Communes du Romorantinais et du Monestois, à dominante rurale.

Si les trois territoires que nous avons choisis ne peuvent prétendre à être représentatifs de l'ensemble du territoire français, il nous a néanmoins semblé que ces exemples illustraient des cas de fusions suffisamment variés pour permettre une vision assez large des problématiques traitées. Pour aborder ces études de cas, nous avons privilégié, outre les statistiques locales, la réalisation d'entretiens. Ces entretiens ont été menés avec des acteurs du développement économique local, mais également avec les acteurs de ces transformations institutionnelles, c'est-à-dire les élus et les techniciens des services. Nous avons cherché à mettre en relation leurs visions des fusions et des projets de fusion avec les situations économiques et démographiques des territoires ainsi que leurs projets de développement.

REMERCIEMENTS

Nous tenions à remercier Madame Isabelle Laudier et Monsieur Philippe Serizier de l'Institut pour la Recherche de la Caisse des Dépôts pour la confiance qu'ils nous ont accordée en nous chargeant de ce projet et pour l'intérêt qu'ils y ont porté tout au long de l'année.

Nous voulions remercier l'Assemblée des Communautés de France et plus particulièrement Monsieur Olivier Crépin pour son aide précieuse et Monsieur Portier pour l'éclairage institutionnel qu'il nous a apporté.

Nous souhaitons adresser aussi nos remerciements à l'administration de Sciences Po de nous avoir permis de réaliser ce projet collectif et plus particulièrement la direction du Master Stratégies Territoriales et Urbaines, Madame Brigitte Fouilland et Madame Irène Mboumoua, pour l'attention qu'elles nous ont portée tout au long de l'année.

Il nous tient à coeur de remercier Madame Laure Cardinal, la tutrice de notre projet, pour son accompagnement méthodologique et la relecture attentive de notre production pendant l'année. Son aide a été précieuse pour la production et la relecture de ce rapport.

Enfin, nous tenions à saluer la gentillesse de l'ensemble des personnes qui ont accepté de nous recevoir lors de nos enquêtes de terrain, et ce malgré une actualité territoriale complexe. Ce rapport se fonde autant sur les ouvrages théoriques que sur les entretiens que nous avons réalisés avec eux.

RÉSULTATS DU RAPPORT

Cette étude vise à comprendre sur quelles bases et quels projets les communes se rapprochent et quelle est la relation entre les fusions d'intercommunalités et le développement économique local. Ces fusions prennent des formes différentes. Certaines sont issues de volontés locales de s'associer pour porter ensemble un projet de territoire, d'autres sont la conséquence de l'ambition de rationalisation de la carte intercommunale du législateur.

- La fusion peut être l'opportunité de construire un projet de territoire. Les acteurs locaux portent le processus de fusion au moyen du transfert de nombreuses compétences stratégiques à la communauté pour lui permettre de construire un projet commun de territoire.

- Mais le passage à une nouvelle échelle suppose de dépasser les craintes de certains élus communaux et de trouver la bonne articulation entre action de proximité et stratégie à dimension communautaire. Les fusions de communautés posent donc également des enjeux de gouvernance qui impactent la capacité à coordonner les acteurs et leurs savoir-faire.

- L'étude met en évidence que la mutualisation souvent présentée comme pilier de la rationalisation de l'action publique reste un outil difficile à mobiliser dans la construction de la coopération intercommunale.

- Enfin, la capacité des communautés fusionnées à agir sur le développement économique dépend d'un certain nombre de facteurs: construire une politique stratégique sur un périmètre cohérent, favoriser la mobilité des individus et la coopération des acteurs économiques, mobiliser les outils du marketing territorial, s'appuyer sur le potentiel résidentiel des territoires, et redéfinir leur identité économique autour d'un ou plusieurs secteurs moteurs.

SOMMAIRE

AVANT-PROPOS - p2

REMERCIEMENTS - p4

RESULTATS DU RAPPORT - p5

1. ANALYSE DES ENJEUX DU SUJET - p10

2. METHODE DE TRAVAIL - p11

LA MÉTROPOLE DE ROUEN NORMANDIE - P26

PORTRAIT DE TERRITOIRE - P28

I. L’AFFIRMATION PROGRESSIVE D’UN PÔLE MAJEUR EN NORMANDIE - P39

A. UNE METROPOLE INSCRITE SUR UN TERRITOIRE COHERENT - P39

B. LA RENCONTRE DES DYNAMIQUES FINANCIERES ET INSTITUTIONNELLES NATIONALES AVEC LE VOLONTARISME LOCAL - P46

C. UNE METROPOLE ETENDUE QUI INDUIT UNE GOUVERNANCE COMPLEXE - P50

II. L’AMBITION DE PORTER UN VERITABLE PROJET DE TERRITOIRE AU RAYONNEMENT NATIONAL - p54

A. LE LABEL METROPOLITAIN : UNE OPERATION DE « MARKETING TERRITORIAL » QUI INTERESSE MAIS AUSSI INTERROGE LES ACTEURS ECONOMIQUES - P54

B. DEVENIR UN POLE DE RAYONNEMENT PAR L’IDENTIFICATION D’UNE FILIERE MOTEUR POUR LE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE - P58

C. FAVORISER L’INNOVATION POUR DEVELOPPER LES ACTIVITES A FORTE VALEUR AJOUTEE - P59

D. DE L’IDENTIFICATION DE LA STRATEGIE A SA MISE EN ŒUVRE : PASSER D’ACTIONS ECONOMIQUES EPARSEES A UNE STRATEGIE METROPOLITAINE INTEGREE - P62

LE PROJET DE FUSION GRAND PARIS SEINE AVAL - P66

I. UN ARCHIPEL DE LA VALLEE DE SEINE QUI SE VOIT IMPOSER UN PROJET DE FUSION - p78

- A. UN TERRITOIRE MULTIPOLAIRE STRUCTURE PAR LA SEINE ET LA PROXIMITE DE PARIS - p78
- B. UNE FUSION “BRUTALE” - p88

II. UNE NOUVELLE ECHELLE D’ACTION QUI DEVRA PERMETTRE UN DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE COMPETITIF - p93

- A. UN TERRITOIRE ECONOMIQUE PERTINENT AUX ENJEUX ECONOMIQUES COMMUNS - p93
- B. STRATEGIES ET PROJETS POUR UN DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE INTEGRE - p102

LA CC DU ROMORANTINAIS ET DU MONESTOIS - P110

PORTRAIT DE TERRITOIRE - p111

I. LE ROMORANTINAIS, UN TERRITOIRE MARQUE PAR SON ENVIRONNEMENT GEOGRAPHIQUE ET ECONOMIQUE - p123

- A. UN TERRITOIRE INSCRIT DANS UN DEPARTEMENT A DOMINANTE RURALE MARQUE PAR DIFFERENTES EVOLUTIONS INSTITUTIONNELLES - p123
- B. UNE POSITION DE RELATIF ENCLAVEMENT: LE MANQUE DE CONNEXIONS AUX BASSINS D’EMPLOI REGIONAUX ET NATIONAUX - p124
- C. UNE TRADITION MONOINDUSTRIELLE STRUCTURANTE - p126

II. LA FUSION DE LA CCRM: UN LEVIER PEU MOBILISE POUR LE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE LOCAL - p129

- A. LE “CONSERVATISME” D’UN TERRITOIRE MARQUE PAR UN ATTACHEMENT COMMUNAL FORT - p129
- B. UNE POLITIQUE DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE A MINIMA: UNE ABSENCE DE COORDINATION DES ACTEURS ECONOMIQUES ET INSTITUTIONNELS - p133
- C. REPENSER L’ACTION ECONOMIQUE DE LA COMMUNAUTE: UN APPRENTISSAGE DE LONG TERME - p137

CONCLUSION GENERALE - p142

BIBLIOGRAPHIE - p146

CARTES ET GRAPHIQUES - p149

ANALYSE DES ENJEUX DU SUJET

1. ÉNONCÉ DE LA MISSION: LA FUSION DES INTERCOMMUNALITÉS ET LEUR CONTRIBUTION AU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE LOCAL

En tant que “groupe public et investisseur de long terme au service de l'intérêt général et du développement économique,”¹ l'Institut pour la Recherche de la Caisse des Dépôts a passé commande auprès des étudiants en Master Stratégies Territoriales et Urbaines de SciencesPo Paris d'une étude afin de comprendre sur quelles bases et selon quelles logiques les communautés se rapprochent, et afin d'analyser les relations entre les fusions d'intercommunalités et le développement économique local. L'enjeu est ainsi de saisir les problématiques majeures auxquelles font face les territoires intercommunaux n'atteignant pas le seuil fixé par le législateur, et de fait concernés par le processus de fusion, mais aussi les Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) engagés dans des processus de fusion. Que les processus de regroupement et de mutualisation soient anticipés, dans le cas d'une coopération historique entre communes ou d'un véritable projet de territoire bien qu'ils soient conduits “dans l'urgence” pour répondre aux impératifs légaux, les problématiques principales restent similaires. Pour interroger les impacts concrets des fusions sur le développement économique local d'un point de vue stratégique, la commande de la Caisse des Dépôts portait donc principalement sur ces trois enjeux :

- Le choix éventuel du périmètre (éventuel, car les communautés de la grande couronne en Ile-de-France n'ont pas la maîtrise du choix de leur périmètre)
- La constitution d'une stratégie de développement économique
- Le choix des compétences optionnelles et facultatives prises en charge par la structure intercommunale

La première question à laquelle sont confrontées les communautés lors d'un projet de fusion, lorsqu'elles en ont la maîtrise, est le périmètre de ce nouvel espace qui peut se constituer à partir de logiques multiples. Faut-il établir le périmètre autour d'un centre urbain ou sur un bassin de vie plus large? Ce choix va de pair avec une volonté de privilégier une certaine stratégie de territoire, de porter une vision commune d'un espace en création: faut-il intervenir d'abord sur la mutualisation des dépenses et des services ou privilégier la mise en place un véritable projet économique du territoire? Est-il possible de lier les deux? Ces questions se posent avec d'autant plus d'acuité que tout processus de fusion implique des changements dans la gouvernance locale et dans la prise de compétences.

Cette étude s'appuie donc sur une typologie de territoires représentatifs des cas de fusions, soit un panel de situations qui permettent à la Caisse des Dépôts de mieux appréhender la diversité des cas de fusions qui se présentent sur le territoire français. Néanmoins, typologie n'implique pas exhaustivité: la commande s'orientait vers une étude de cas emblématiques qui permettraient d'élargir des pistes de réflexion plutôt que sur une étude quantitative sur l'ensemble des cas de fusion.

Afin de répondre à cette commande, la Caisse des Dépôts a donc préconisé la réalisation d'entretiens qui permettraient d'analyser de manière plus fine les territoires et les enjeux auxquels ils sont confrontés. Par cette enquête qualitative, nous voulions recueillir certaines précisions et nuances que seule la rencontre des acteurs locaux peut permettre. Nous avons fait le choix d'interroger à la fois les

¹ Selon la Loi de Modernisation de l'Economie (LME), 4 août 2008.

services des collectivités, leurs élus et certains organes externes (consulaires, maisons de l'emploi, etc.) afin d'avoir un point de vue tant technique que politique sur les fusions et leurs impacts.

Cependant, la réussite de ces études de cas reposait au préalable sur un travail plus général concernant le rôle des intercommunalités dans le développement économique local et leur place dans l'architecture territoriale française, ce qui passait par une analyse des dynamiques socio-démographiques de chaque territoire en vue de mieux comprendre leurs enjeux propres.

2. MÉTHODE DE TRAVAIL

A. UNE ÉTUDE DE LA LITTÉRATURE

Avant de débiter les analyses des trois territoires, le double enjeu du sujet d'étude - à l'intersection des questions de cohérence territoriale sur les fusions d'intercommunalités et de développement économique local - nous a amenés à croiser différentes littératures.

L'intercommunalité à l'épreuve de la littérature

En premier lieu, nous avons étudié la littérature sur l'intercommunalité et son statut vis-à-vis de l'Etat et des autres échelons d'action publique territoriale. Si l'intercommunalité est une structure jeune au sein de l'organisation territoriale française, différents travaux académiques nous renseignent sur les conditions de sa naissance, son rôle et les enjeux économiques et politiques qu'elle soulève. C'est le cas des travaux de Rémy Le Saout, notamment de ses ouvrages *Réformer l'intercommunalité, Enjeux et controverses autour de la réforme des collectivités territoriales*,² et *L'intercommunalité: vingt ans de développement et des interrogations*³. Il faut ajouter à cela divers articles et ouvrages de référence tels que l'ouvrage de Maud Bazaud, *De la commune à l'intercommunalité en France métropolitaine*.

Economie et territoires, une articulation féconde

Dans un second temps, nous nous sommes penchés sur la littérature portant sur le développement économique, dont les questions et analyses ont été renouvelées notamment par le courant de la Nouvelle Economie Géographique. Pour ce faire, nous avons principalement lu les ouvrages de Philippe Estèbe et de Laurent Davezies. Ce sont ces références qui, entre autres, nous ont permis de dresser un bilan des enjeux en présence. Concernant Philippe Estèbe, nous nous sommes particulièrement appuyé sur l'article *Le territoire est-il un bon instrument de redistribution ? Le cas de la réforme de l'intercommunalité en France*⁴; pour Laurent Davezies, nous nous sommes surtout penchés sur *La République et ses territoires : La circulation invisible des richesses*⁵; *La crise qui vient : la nouvelle fracture territoriale*⁶. Enfin, nous avons également lu les ouvrages de Pierre Veltz; *Mondialisation, villes et territoires : une*

2 LE SAOUT Rémy, *Réformer l'intercommunalité. Enjeux et controverses autour de la réforme des collectivités territoriales*, Presses Universitaires de Rennes, 2012

3 LE SAOUT Rémy, *L'intercommunalité vingt ans de développement et des interrogations*, *Métropolitiques*, 15 octobre 2012

4 ESTEBE Philippe, *Le territoire est-il un bon instrument de redistribution ? Le cas de la réforme de l'intercommunalité en France*, *Lien social et politiques*, 2004

5 DAVEZIES Laurent, *La République et ses territoires, La circulation invisible des richesses*, Seuil, 2010, coll. La République des idées.

6 DAVEZIES Laurent, *La crise qui vient, La nouvelle fracture territoriale*, Seuil, 2012, coll. La République des idées.

économie d'archipel⁷ et *Des lieux et des liens : Politiques du territoire à l'heure de la mondialisation*⁸, qui adoptent quant à eux une vision qui relie économie locale et grandes tendances macro-économiques. I

Ils nous ont servi d'appui pour définir les dynamiques économiques auxquelles font face aujourd'hui les collectivités territoriales.

LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE LOCAL : UNE NOTION COMPOSITE

Faire du « développement économique local », qu'est-ce que c'est ? Pour le comprendre, il est nécessaire de considérer les grandes dynamiques économiques qui traversent les territoires. Il s'agit alors, dans ce contexte, de l'action économique des collectivités, mais ne peut néanmoins s'y réduire. Les politiques qui visent à attirer l'emploi et les activités et les maintenir sur le territoire occupent une place centrale, mais doivent se comprendre plus largement dans la dimension de projet que peuvent porter les collectivités. En effet, s'interroger sur le développement local revient à poser la question des interdépendances entre les différentes politiques locales menées, et donc entre les territoires eux-mêmes. Les politiques de logement et de transport sont étroitement liées aux politiques économiques et, particulièrement à l'échelle locale, ne peuvent être réellement comprises séparément.

De fait, une vision intégrée qui articulerait les différentes politiques sur le territoire, permettrait de développer des projets efficaces, mais reste difficile à mettre en place. Des facteurs exogènes (la fermeture d'une usine, les évolutions socio-démographiques et technologiques, et leur incidence sur la fiscalité par exemple) peuvent venir perturber une stratégie de développement économique, la structure et l'action des collectivités. De plus, les services des intercommunalités présentent un fonctionnement encore très cloisonné. Ainsi, même si les actions économiques sont parfois pensées en relation avec un projet plus global sur le territoire, elles restent, au niveau intercommunal, principalement axées autour de l'aménagement économique et de l'animation territoriale, et menées par la Direction du développement économique, distincte de celle des transports ou de celle du logement et de l'habitat.

L'Assemblée Des Communautés de France notait ainsi dans une étude de 2010¹ que 96% des communautés d'agglomération (CA) et 73% des communautés de communes (CC) mettaient en œuvre des actions en termes d'immobilier d'entreprise, l'action économique la plus mise en œuvre au sein des intercommunalités. Elles sont également 80% des CA et 50% des CC à mettre en place des politiques de développement des entreprises locales et 82% des CA et 43% des CC à mener des politiques en faveur de la création et reprise d'entreprise. Un des leviers privilégiés d'aménagement économique reste la création, l'aménagement, voire la gestion de zones d'activités, mais les intercommunalités sont également nombreuses à mener des politiques de marketing territorial ou développer leur offre de services pour attirer les entreprises. Ainsi, malgré la reconnaissance du statut de chef de file en matière de politique économique à la collectivité régionale par la loi MAPTAM du 27 janvier 2014, les intercommunalités restent nombreuses à mener des actions sur leur territoire. Une échelle d'action réduite offre en effet des opportunités aux élus d'établir des relations directes avec les acteurs du développement économique sur leur territoire, quand une échelle élargie permet plus d'intégrer l'interdépendance des espaces au sein de projets de développement intégrés.

L'animation économique prend également de plus en plus de place dans l'action économique des collectivités. Les élus sont amenés à jouer un rôle "d'animateur" du tissu économique local, c'est-à-dire à prendre en compte les interrogations et besoins des principaux acteurs de développement économique sur leur territoire dans leurs décisions: consulaires, grands donneurs d'ordre, pôles de compétitivité, entreprises, entrepreneurs, actifs, etc. L'objectif étant d'assurer leur mise en relation afin d'inciter les entreprises à s'implanter sur le territoire, mais également de répondre à leurs besoins pour ensuite favoriser leur développement et leur ancrage. Toujours selon l'étude de l'AdCF, en 2010, seules 15% des CC n'entretenaient pas de relation avec leur Chambre de Commerce et d'Industrie (CCI), ou avec leur Chambre des Métiers et de l'Artisanat (CMA).

7 VELTZ Pierre, *Mondialisations, villes et territoires, Une économie d'archipel*, PUF, rééd, 2014

8 VELTZ Pierre, *Des lieux et des liens, Politiques du territoire à l'heure de la mondialisation*, éditions de l'Aube, 2004

Les études réalisées par l'AdCF sur les intercommunalités ont été l'occasion d'approfondir les questions soulevées par ces ouvrages théoriques et nous ont fourni des statistiques précises sur les actions des communautés. L'étude "L'action économique des collectivités"⁹ nous a été particulièrement utile pour obtenir des données sur l'action des EPCI et établir l'ensemble de leurs modalités d'action en matière de développement économique. Celle portant sur les expériences de fusions d'intercommunalités, "Fusions de communautés : témoignages et analyses"¹⁰ a été un moyen de réfléchir à l'enjeu des fusions, leur mise en place et nous a donné des pistes de réflexion sur les terrains à aborder. Sur la question des fusions, un ouvrage nous a plus spécifiquement orientés vers des terrains d'enquête possibles. Il s'agit de l'enquête de Mairie Conseils, *Coopération internationale la nouvelle vague*¹¹, aux éditions de l'Aube.

Nous nous sommes également appuyé sur les textes de lois relatifs à l'intercommunalité qui fixent le cadre législatif dans lequel elle se développe, et s'agissant de cas précis, sur les arrêtés préfectoraux relatifs aux fusions. Pour les données statistiques, nous nous sommes principalement référés aux données fournies par l'INSEE.

B. CONSTITUTION DE LA TYPOLOGIE

La réalisation d'une typologie a constitué une étape préalable à notre étude de terrain: elle nous a permis de construire une grille d'analyse générale au sein de laquelle nous avons ensuite pu identifier les études de cas qui semblaient les plus pertinentes et intéressantes pour l'étude.

Les "quatre France" de Laurent Davezies

La constitution de notre typologie s'est largement appuyée sur ce travail d'étude préalable, et, en accord avec la Caisse des Dépôts et l'Assemblée des Communautés de France, sur la typologie développée par Laurent Davezies pour analyser les grandes tendances économiques et d'emploi qui caractérisent aujourd'hui les territoires. Cette analyse distingue, en termes de dynamique socioéconomique, "quatre France"¹²:

- Les territoires marchands-dynamiques
- Les territoires non marchands-dynamiques
- Les territoires marchands en difficulté
- Les territoires non marchands en difficulté.

Cette répartition repose sur deux critères :

1. La dépendance des revenus disponibles des ménages aux revenus non-marchands, avec un seuil fixé à 55%. Les revenus non-marchands représentent l'ensemble des transferts publics, qu'ils prennent la forme de prestations sociales, de pensions de retraites ou encore de salaires publics.

9 AdCF, L'action économique des collectivités, Ressources et modes d'intervention de l'intercommunalité au service du développement économique local, juin 2010

10 AdCF, Cabinet CODE par Hervé JOAN-GRANGE, Fusions de communautés : témoignages et analyses, 2013

11 Mairie-conseils, *Coopération intercommunale, la nouvelle vague*, éditions de l'Aube, 2014

12 DAVEZIES L., *La crise qui vient, la nouvelle fracture territoriale*, La République des idées, Seuil, 2008

2. La dynamique de création nette d'emplois privés, avec un seuil fixé à 2%.

Nous n'avons pas pu reprendre exactement les seuils fixés par Laurent Davezies: ces données statistiques au niveau intercommunal, sur les groupements issus de fusions récentes et plus encore à l'échelle de projets de fusions, ne sont pas disponibles. Nous avons toutefois repris les quatre catégories de son ouvrage pour appréhender les différents territoires que nous avons analysés.

Au-delà de cette distinction, il nous a paru intéressant de croiser deux autres critères pour assurer la représentativité des différents types de territoires et de fusions. D'abord un critère de densité: le rôle du maillage territorial et la fonction exercée par les groupements intercommunaux varient selon que l'on se situe en milieu rural, périurbain ou métropolitain. Puis, notre étude portant sur l'impact des fusions de communautés sur le développement économique local, nous nous sommes également intéressés à l'avancement du processus de rapprochement intercommunal. C'est pourquoi nous avons distingué dans notre typologie des fusions anciennes, des fusions récentes et un possible projet de fusion.

Proposition d'une sélection préliminaire

Sur la base des informations dont nous disposons, nous avons réalisé une première sélection de terrains correspondant à ces critères. Elle comprenait les territoires suivants:

Territoires non-marchands dynamiques	CC Aire-sur-l'Adour	CC Coeur de Chartreuse	CC du Romorantinais et du Monestois
Territoires marchands en difficulté	CC des Coevrons	CC du Pays de Bitche	CC de Trièves
Territoires non-marchands en difficulté	CC du Chardon Lorrain	CC de la Lomagne Gersoise	
Développement sous influence métropolitaine	CREA (Rouen-Elbeuf)	Mulhouse-Alsace Agglomération	Valence-Romans-Sud-Rhône-Alpes
Projet de fusion	CC Coeur de Lozère		

La première partie de notre étude a consisté à déterminer, à partir des informations et des documents stratégiques fournis par les communautés, la littérature et les statistiques de l'INSEE, les enjeux sous-jacents de ces différentes fusions. Nous avons essayé dans chaque cas de comprendre les motivations qui ont mené à la fusion, le projet auquel elles aboutissaient et la cohérence du territoire retenu, notamment avec des éléments relatifs à la configuration de chaque territoire: date de la fusion, nombre de communes, nombre d'habitants, densité, superficie, taux de chômage, situation socio-économique du territoire, gouvernance, compétences et action économique de l'intercommunalité.

Le choix définitif des terrains d'enquête

La deuxième étape de notre enquête a consisté à choisir trois cas à approfondir par un travail de terrain parmi les différentes intercommunalités étudiées. Le choix de ces trois territoires a été effectué en

accord avec l'Institut pour la Recherche de la Caisse des Dépôts et Consignations et l'Assemblée des Communautés de France.

L'objectif initial de la mission était de cibler les territoires ruraux ou des zones faiblement urbanisées qui ne dépassaient pas le seuil de 20 000 habitants. Toutefois, cet objectif a été réorienté. En effet, nous avons décidé conjointement qu'il était plus intéressant, eu égard aux études de cas réalisées lors de la première phase et à la matière disponible pour l'analyse, d'élargir le champ de notre étude. Il semblait utile pour comprendre l'effet des fusions d'intercommunalité sur le développement économique local de prévoir également une étude concernant une agglomération. Le choix s'est porté sur la **Communauté de Rouen-Elbeuf Austreberthe**, qui a depuis accédé au statut de métropole. La fusion d'un centre urbain, Elbeuf, avec la capitale régionale, Rouen, un pôle urbain démographiquement plus important, nous a semblé un phénomène intéressant à interroger pour prolonger notre réflexion.

Pour une vision plus large des enjeux de fusion de communautés et en complément d'une fusion sur un territoire métropolitain, nous avons sélectionné un territoire à dominante rurale. Nous avons pour cela choisi la **Communauté du Romorantinais et Monestois**. Ce territoire fait face à des problématiques qui touchent un grand nombre de territoires en France: désindustrialisation, déclin démographique et nécessité de dynamiser l'économie locale par le développement de filières en lien avec les nouveaux enjeux socio-économiques.

La volonté d'étudier une fusion en projet nous a conduits, sur les conseils de l'AdCF, à travailler sur un territoire francilien, celui du **Mantois**. Si nous avons initialement écarté l'idée d'une étude en Ile-de-France, la refonte profonde de la carte intercommunale en grande couronne prévue par la loi MAPTAM nous a incités finalement à retenir un projet de fusion en cours dans les Yvelines. De plus, il nous a semblé que le territoire du Mantois, situé aux frontières de la Normandie, pouvait connaître les mêmes problématiques que certains territoires non franciliens.

C) LA RÉALISATION DES ENTRETIENS

L'approfondissement de notre étude à travers les études de cas repose sur la réalisation d'enquêtes de terrain et d'entretiens avec les acteurs de certains territoires concernés par les enjeux de la fusion des intercommunalités. Ces études de cas permettent de mieux saisir le processus de fusion et les impacts de l'organisation territoriale actuelle et future sur le développement économique local, tout en offrant une ou plusieurs illustrations territoriales concrètes.

Afin d'établir une analyse transversale entre les terrains, et ce malgré leurs profondes différences et spécificités, nous avons décidé d'interroger une base d'acteurs commune:

Les élus

- les présidents des intercommunalités
- un ou plusieurs vice-président(s)
- un ou plusieurs maire(s)

Les services

- responsables et chargés de mission développement économique

Les acteurs locaux du développement économique

- les agences de développement économique
- les chambres de commerce et d'industrie
- les maisons de l'emploi

Néanmoins, la diversité de nos terrains nous a poussés à diversifier cette base d'acteurs afin de cerner au mieux les problématiques de chaque territoire. Par exemple, puisque la Communauté de Communes du Romorantinais et du Monestois développe une "marque Sologne" destinée à attirer davantage de touristes, nous avons concentré une partie de nos entretiens sur cette thématique.

Notre étude s'étant en partie déroulée pendant les élections départementales, certains acteurs n'ont néanmoins pas trouvé de disponibilité pour nous recevoir.

3. LA FUSION DES INTERCOMMUNALITÉS DANS UN CONTEXTE POLITICO-ÉCONOMIQUE INSTABLE

A. LE CONTEXTE HISTORIQUE ET POLITIQUE DE LA RÉFLEXION AUTOUR DE L'INTERCOMMUNALITÉ

L'institutionnalisation de l'intercommunalité

La première forme de coopération remonte à la création des Syndicats Intercommunaux à Vocation Unique (SIVU) en 1890, auxquels s'ajoutent en 1959 des Syndicats Intercommunaux à Vocation Multiple (SIVOM) et des Districts. L'ordonnance Debré de 1966 marque la création autoritaire des Communautés Urbaines, avec pour objectif de porter une forme de coopération plus ambitieuse, qualifiée de "coopération de projet" que l'on oppose alors à une "intercommunalité de gestion". Cette dénomination témoigne de la volonté du législateur de passer d'une coopération technique au travers de la mutualisation de services à une coopération de projet, pensée à l'échelle de l'EPCI. Ces intercommunalités, dites "de projet", se voient alors accordé un nouveau pouvoir fiscal.

La loi du 2 mars 1982, première grande loi de la décentralisation, ne fait pas mention de l'intercommunalité. La question est en fait politiquement sensible: les élus municipaux, attachés à l'échelle communale, avaient déjà contesté les initiatives de l'Etat en matière de fusions de communes, et notamment la loi Marcellin du 16 juillet 1971 qui visait à favoriser ces fusions. Une nouvelle stratégie est néanmoins élaborée autour du concept de « coopération intercommunale », qui préserve l'échelon communal en s'appuyant sur la liberté d'association des communes. La loi instaure également l'aménagement et le développement des Villes nouvelles avec l'institution de Syndicats d'Agglomération Nouvelle (SAN). Les règles de fonctionnement et de financement de ces syndicats préfigurent les solutions retenues plus tard pour les communautés de communes, instituées par la Loi relative à l'Administration Territoriale de la République (ATR) du 6 février 1992. Cette dernière parvient à susciter un réel développement de la coopération intercommunale, et particulièrement dans les zones rurales où la nécessité de pallier le manque de services et d'équipements incite les maires à se saisir du dispositif. La loi ATR permet une forme de surreprésentation des petites communes en rejetant le principe de représentation proportionnelle, et laisse la charge aux élus de choisir les compétences qu'ils entendent confier à l'intercommunalité à travers l'instrument juridique de « l'intérêt communautaire ». L'intérêt communautaire permet de définir, dans un souci de lisibilité, les axes d'intervention clairs de la communauté, en déterminant le périmètre fonctionnel du groupement d'une part, de ses communes membres d'autre part¹³. L'Etat impose également la fiscalité propre, c'est-à-dire la capacité de voter des taux pour les groupements de communes, et accepte de verser une Dotation Globale de Fonctionnement (DGF) pour inciter les territoires communaux à fusionner.

La loi ATR de 1992 pose donc les fondations de l'intercommunalité telle qu'elle existe et se déploie encore aujourd'hui. La loi Chevènement du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale vient accélérer le mouvement. Il s'agit d'une loi de simplification, mais surtout de renforcement de l'intercommunalité et en particulier pour les territoires urbains, autour d'une nouvelle catégorie de groupement : la communauté d'agglomération, censée regrouper les communes constituant un territoire urbain de plus de 50 000 habitants. Elle a conduit notamment à la création d'une soixantaine d'EPCI dans l'année suivante, illustrant la nécessité de prendre en compte les nouveaux enjeux de développement local par la mise en place d'outils de coopération intercommunale. En outre, elle élargit le champ des compétences optionnelles des communautés de communes, et institue la Taxe Professionnelle Unique (TPU) en remplacement de la Taxe Professionnelle d'agglomération pour les communautés urbaines et les communautés d'agglomération.

Le développement de l'intercommunalité est relancé par la loi du 13 août 2004, permettant notamment la fusion des intercommunalités, et par la loi de Réforme des Collectivités Territoriales (RCT) du 16 décembre 2010, parfois présentée comme une prémisse à "l'Acte III de la décentralisation". Elle définit trois objectifs principaux pour l'intercommunalité :

- Achèvement de la carte intercommunale, hors Ile-de-France, pour fin 2013 (l'adhésion à une intercommunalité est obligatoire avant le 1^{er} janvier 2014, en lien avec l'élaboration dans chaque département d'un Schéma Départemental de la Coopération Intercommunale (SDCI), piloté par le préfet) ;
- Rationalisation des périmètres existants (on dénombre 270 fusions sur la période 2012-2013, et l'établissement d'un seuil de 5 000 habitants, excepté quelques dérogations en zone de montagnes ou accordées par le préfet) ;
- Simplification de l'organisation intercommunale.

13 <http://www.collectivites-locales.gouv.fr/notion-dinteret-communautaire-guide-2006>

Enfin, elle instaure les “métropoles” pour les zones urbaines de plus de 500 000 habitants, catégorie réaffirmée par la loi de Modernisation de l’Action Publique Territoriale et d’Affirmation des Métropoles du 27 janvier 2014, catégorie qui connaît toutefois un succès limité puisque seule la métropole niçoise est alors constituée.

L'imposition d'un périmètre pour l'intercommunalité

Depuis la loi RCT, la réforme de l’organisation territoriale française repose en partie sur l’élargissement des périmètres des groupements intercommunaux, par la fixation d’un seuil démographique minimum. De fait, l’agrandissement des périmètres des EPCI par la fusion des intercommunalités préexistantes ou l’intégration de communes encore isolées visent un objectif de « rationalisation » de la carte intercommunale (agrandissement de la taille des EPCI et couverture totale du territoire français) et supposent l’existence d’un « optimum dimensionnel ». Ces mots d’ordre pour l’orientation de l’action publique ont été largement mobilisés pour défendre l’instauration d’un seuil minimal de 5 000, puis de 20 000 habitants avec le projet de loi pour la Nouvelle Organisation Territoriale de la République (NOTRe), voté en première lecture à l’Assemblée le 10 mars 2015, actuellement encore en débat au Parlement. Ces seuils, aux dires des rapporteurs de la loi, permettraient aux acteurs des territoires d’inscrire leurs politiques, destinées aux habitants, entreprises etc., dans un bassin de vie et d’emploi cohérent. Néanmoins, l’imposition d’un seuil unique fait face aux réticences de certains acteurs locaux et analystes pour qui l’organisation territoriale française, marquée par sa diversité, ne peut reposer sur l’imposition d’un seuil obligatoire pour l’ensemble des intercommunalités françaises.

La réforme des seuils: controverses et compromis

Lors de la discussion du projet de loi NOTRe du 20 janvier 2015, le Sénat a écarté le relèvement du seuil des EPCI de 5 000 à 20 000 habitants, en dépit d’un assouplissement par amendement gouvernemental voté par la Commission des Lois. Cet amendement avait pour objectif de prendre en compte les spécificités de chaque territoire. En plus d’un critère de densité, notamment l’adaptation aux territoires dont la densité de population est inférieure de moitié à la moyenne nationale et départementale, cet amendement propose des dérogations pour certains territoires. C’est le cas des espaces insulaires, montagnards et des EPCI à fiscalité propre ayant déjà fusionné ces trois dernières années, notamment à la suite de la mise en œuvre des Schémas Départementaux de Coopération Intercommunale (SDCI) arrêtés à compter du 1er janvier 2012.

Néanmoins, en accord avec la ligne défendue par André Vallini, secrétaire d’Etat à la Réforme territoriale, un rapport du Commissariat Général à l’Egalité des Territoires (CGET)¹⁴ prône la réduction du nombre des intercommunalités à moins de mille et une adaptation aux bassins d’emploi et bassins de vie. Cette vision est cependant contestée par certains élus locaux, associations et sénateurs, les adaptations étant elles-mêmes jugées trop complexes pour être efficaces.

En dépit des profondes modifications apportées par le Sénat, les députés ont à nouveau relevé

14 CGET, Direction des stratégies territoriales, Rapport sur la taille des EPCI, un levier pour la politique d’égalité des territoires, 21 janvier 2015

en commission, le mercredi 4 février 2015, le seuil minimal à 20 000 habitants, excepté pour les dérogations susmentionnées. Ils ont également rétabli le projet initial du gouvernement, notamment concernant le transfert aux régions et aux métropoles de la voirie départementale, ainsi que le transfert des ports maritimes et intérieurs des départements aux autres collectivités territoriales. En outre, ils ont voté le principe d'une élection au suffrage universel direct des organes délibérants des EPCI à fiscalité propre, élection dont les modalités seront précisées par une nouvelle loi.

Enfin, les députés ont adopté en première lecture la réforme de la future Métropole du Grand Paris, s'accordant ainsi avec les modifications du Sénat. La création de cet établissement public de coopération intercommunale impactera les territoires de petite couronne en absorbant les communautés recensées au sein des trois départements adjacents : Hauts-de-Seine (92), Seine-Saint-Denis (93) et Val-de-Marne (94). La Métropole sera organisée en « Etablissements Publics Territoriaux », chargés de mettre en œuvre les politiques de proximité et d'exercer certaines responsabilités par délégation, et qui pourraient reprendre les délimitations des actuelles communautés ou être redessinés.

Le 4 mars 2015, les députés ont élargi les possibilités pour les intercommunalités issues d'une fusion de moins de trois ans de se soustraire au seuil de 20 000 habitants. Ils sont donc allés au-delà des adaptations prévues début février par la Commission des Lois. Le nouveau dispositif prévoit ainsi qu'en montagne, dans les îles et dans les espaces de faible densité (moins de 30,7 habitants par km² selon l'Insee), le seuil minimal sera fixé à 5 000 habitants, un seuil qui aura tout de même des conséquences pour 186 intercommunalités concernées qui sont actuellement en dessous de ce seuil. Dans les territoires dont la densité dépasse les 30,7 habitants au km², mais reste inférieure à 51,3 habitants par km² au sein des départements ayant une densité démographique inférieure à 102,6 habitants par km², un seuil pondéré sera calculé en fonction de la densité démographique départementale. Le seuil de population pourra être également adapté, si le groupement regroupe cinquante communes membres ou plus, l'argument étant qu'au-delà de ce nombre, un EPCI à fiscalité propre devient vaste et difficilement gouvernable. Le seuil de 20 000 habitants ne s'appliquera donc que dans les espaces les plus peuplés. Enfin, une adaptation permettra aux intercommunalités de plus de 15 000 habitants issues d'une fusion intervenue entre le 1er janvier 2012 et l'été 2015 de bénéficier d'une dérogation afin de laisser à ces intercommunalités une forme de "trêve" après l'opération de fusion. En effet, le plus souvent, ces communautés n'ont pas encore achevé de définir un projet de territoire et de stabiliser leur fonctionnement. De fait, avec le vote définitif du projet de loi le 11 mars 2015, les fusions vont être sensiblement

LA PÉRÉQUATION

La péréquation est un mécanisme de redistribution financière qui vise à réduire les écarts de richesse, et donc les inégalités, entre les différentes collectivités territoriales. La révision constitutionnelle du 28 mars 2003 l'érige en objectif à valeur constitutionnelle, puisque désormais « la loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales » (article 72-2).

Deux mécanismes de péréquation peuvent être distingués :

- la « péréquation horizontale » s'effectue entre les collectivités territoriales et consiste à attribuer aux collectivités défavorisées une partie des ressources des collectivités les plus « riches » ;

- la « péréquation verticale » est assurée par les dotations de l'État aux collectivités. La dotation globale de fonctionnement en est le principal instrument (elle représente 90% de ces transferts financiers).

moins nombreuses que l'espérait le gouvernement: 43% des communautés seraient concernées par une modification de leur périmètre, contre 70% prévus initialement¹⁵. En outre, les députés ont approuvé la suppression obligatoire des syndicats intercommunaux qui interviennent exclusivement sur le périmètre d'une intercommunalité.

Une réflexion plus générale sur le rôle futur des intercommunalités

Ces débats sur les seuils se déroulent en parallèle de discussions sur la répartition des compétences entre les collectivités prévue par le projet de loi NOTRe, et en particulier sur la question des compétences de développement économique. Ils témoignent d'une certaine réticence des défenseurs de l'échelle communale devant la montée en puissance de l'intercommunalité. A cela s'ajoutent des enjeux de solidarité interterritoriale au sein des intercommunalités (notamment la question de la péréquation entre communes) qui semblent de plus en plus remplir les fonctions de collectivités territoriales à part entière, sans en avoir le statut. Les réticences de certains élus locaux, qu'elles concernent la taille, les ressources budgétaires et le rôle à venir des intercommunalités, s'articulent principalement autour des questions relevant de l'affaiblissement possible des pouvoirs communaux, notamment en milieu rural et du déclin des services de proximité. Les débats sont donc nombreux et virulents entre les tenants d'une "rationalisation" de l'organisation territoriale et les défenseurs de l'échelle communale, pour qui la commune reste l'échelon privilégié pour assurer des services de proximité.

De nouveaux mots d'ordre: une nouvelle capacité d'action sur des territoires vécus

Le rapport du CGET susmentionné défend l'objectif d'un nombre total d'EPCI de moins de 1 000 pour la France métropolitaine à horizon 2020, ainsi que l'augmentation de la taille des EPCI pour que ces nouveaux périmètres correspondent à des « territoires vécus » fondés sur les pratiques de mobilité des habitants et plus particulièrement des migrations pendulaires. Ces nouveaux périmètres devraient également intégrer des « logiques de territoire », permettant aux groupements de posséder une véritable capacité d'action et de développer leur attractivité. D'après le CGET, les intercommunalités pourraient agir de manière plus efficace dans le domaine du développement économique et de l'emploi pour faire correspondre les territoires vécus à des bassins d'emploi cohérents. Autrement dit, la fusion favoriserait à terme le développement économique et la croissance des territoires dans la France réorganisée de demain.

Dans un contexte de crise économique et de réduction des dotations publiques d'Etat aux collectivités, l'enjeu du développement économique local, avec les impacts fiscaux potentiels, prend une importance centrale. La réforme du seuil minimum des structures intercommunales est donc à comprendre dans un contexte plus global.

15 BEUREY Thomas, "Seuil de 20 000 habitants pour les communautés, nombre de communautés devraient y échapper", Localtis, 4 mars 2015

B. UN CONTEXTE DE CRISE ÉCONOMIQUE QUI PÈSE SUR LE DÉVELOPPEMENT DES INTERCOMMUNALITÉS

La raréfaction des ressources des Collectivités

Les discussions sur l'évolution institutionnelle de l'intercommunalité s'inscrivent dans un contexte économique difficile. La crise financière des *subprimes* de 2007 a entraîné rapidement une crise des dettes publiques qui a poussé les Etats à repenser leurs politiques publiques, notamment pour réduire leurs dettes et « assainir » leurs finances. En France, cette volonté ne s'est pas traduite et ne se traduit aujourd'hui pas uniquement par la volonté d'une rationalisation institutionnelle mais par une réduction des déficits *via* une diminution des dépenses publiques. La diminution des dépenses publiques affecte inégalement les territoires et selon différents processus. Il faut en effet distinguer les effets de la réduction des dépenses nationales, ceux liés à la baisse des contributions de l'Etat au budget des collectivités et enfin les conséquences de la crise sur l'activité économique locale, et donc les rentrées fiscales et les besoins d'aides à la population. A cette raréfaction des ressources pour les collectivités s'ajoute la réforme de la Taxe Professionnelle qui bouleverse les stratégies fiscales des communes ou des EPCI.

La baisse des Dotations Globales de Fonctionnement

Selon les données INSEE, en 2011, les dépenses publiques des collectivités locales et de leurs EPCI représentaient 214,5 milliards d'euros, ce qui équivalait à 19,6% des dépenses publiques nationales. Mais les collectivités locales consacrent surtout une grande part de leurs dépenses à l'investissement: même si elles ne représentent qu'un cinquième des dépenses publiques, elles réalisent près de 70% de l'investissement public. L'augmentation depuis 1983 des dépenses des collectivités est assez largement corrélée aux divers mouvements de décentralisation qui leur confient des missions de plus en plus importantes. Toutefois, l'Etat cherche à « responsabiliser » les élus locaux, c'est-à-dire à les inciter à réduire leurs dépenses. Pour la première fois en 2014, l'Etat instaure un objectif national d'évolution de la dépense publique locale. Si cet objectif n'est pas fondamentalement contraignant, il souligne en revanche la volonté de l'Etat d'impulser une réduction des dépenses des collectivités. L'Etat contribue de deux façons au budget des collectivités territoriales: en premier lieu par le transfert de concours financiers, mais également par le procédé de « dégrèvement », qui consiste pour l'Etat à se substituer à certains contribuables exemptés de taxes pour le paiement à la collectivité concernée. Ces deux procédés représentent en 2015 près de 17% du budget de l'Etat, dont 14% pour les concours financiers.¹⁶

16 GRELE-CESSAC Véronique et MASSE Stéphane (FCL - Gérer la cité) : “Les collectivités locales «associées» à l'effort de redressement des finances publiques”, novembre 2012

L'Etat a donc décidé, toujours pour répondre à son objectif de rééquilibrage des comptes publics, de réduire ses concours financiers aux collectivités et notamment le plus important d'entre eux, la Dotation Globale de Fonctionnement. Il est prévu sur la période 2015-2017 une baisse des concours financiers équivalente à 11 milliards d'euros par an, ce qui représente une diminution de ressources importante pour les collectivités. De leur côté, les élus locaux mettent en garde sur le possible effet récessif de cette baisse et le risque qu'elle ne se traduise par une baisse de l'investissement public, aujourd'hui porté à plus de 70% par les collectivités locales, selon les données INSEE.

Les conséquences de la crise sur l'activité économique locale

Les ressources de l'Etat transférées aux collectivités, que ce soit directement (concours financiers) ou indirectement (effets de la redistribution des revenus) sont donc amenées à se réduire, et ce au moment même où de nombreuses collectivités sont frappées par un ralentissement de l'activité économique sur leur territoire. L'intensification de la concurrence internationale, liée à la diminution des entraves à l'échange et à la libéralisation de l'économie, a profondément modifié l'activité économique sur les territoires. Le processus de désindustrialisation constitue également une difficulté importante pour certains territoires qui n'ont pas toujours vu leurs activités s'orienter vers des activités du tertiaire supérieur à forte valeur ajoutée, et qui peinent en même temps à attirer des ménages à mêmes de leur assurer des rentrées fiscales. Le ralentissement de la croissance et la montée du chômage, passé de 7,3% à 10% entre 2008 et 2014 sur le territoire national (données INSEE), entraînent également une réduction des ressources fiscales des collectivités, en même temps qu'ils les amènent à augmenter leurs dépenses sociales et à intensifier leur politique d'attractivité.

La réforme de la Taxe Professionnelle

En parallèle de la raréfaction des ressources des collectivités, le législateur a réformé en 2010 la Taxe Professionnelle, l'un des principaux outils fiscaux du bloc communal. La taxe professionnelle était assise à 80% sur les Equipements et Biens Mobiliers, c'est-à-dire la valeur matérielle de l'entreprise, et en partie sur la dimension foncière de l'entreprise. Cette taxe a été supprimée et remplacée par la Contribution Economique Territoriale (CET). On retrouve dans la CET un impôt foncier, la Cotisation Foncière des Entreprises (CFE), en revanche la taxe sur les biens mobiliers a été remplacée par une Cotisation sur la Valeur Ajoutée des Entreprises (CVAE) et les Impositions Forfaitaires sur les Entreprises en Réseau (IFER), associées à d'autres taxes de moindre importance. La CVAE est une taxe fixe à hauteur de 1,5% sur la valeur ajoutée des entreprises. La taxe sur les biens mobiliers avait fait l'objet de vives critiques, notamment pour sa dimension pénalisante sur l'investissement. En effet, investir dans du matériel neuf conduisait les entreprises à payer des taxes plus importantes. Pour le moment, cette réforme ne modifie pas les ressources des collectivités à proprement parler. L'Etat a mis en place un Fond National de Garantie Individuelle des Ressources (FNGIR) qui consiste à récupérer les ressources supplémentaires dégagées par les communes ou EPCI qui ont bénéficié de la réforme, pour les redistribuer aux communes et EPCI qui ont perdu des ressources. Par ailleurs, comme le FNGIR ne permettait pas de couvrir l'ensemble des pertes de certaines communes et EPCI, il existe également une Dotation de Compensation de la Réforme de la Taxe Professionnelle (DCRTP) permettant d'assurer une couverture parfaite des pertes engendrées par la réforme.

En revanche, cette réforme modifie profondément les stratégies fiscales des intercommunalités. Avec la disparition de la taxe sur les biens mobiliers, les collectivités sont moins incitées à attirer des entreprises utilisant du matériel lourd, les entreprises à caractère industriel, notamment. Ces entreprises sont d'ailleurs souvent sources de nuisances (pollution sonore et visuelle, par exemple). En termes de développement économique local, cette réforme transforme donc les enjeux pour les collectivités.

Les intercommunalités sont donc confrontées à un processus de reconfiguration institutionnelle (évolution de leurs compétences, modification de leur périmètre, changement dans leur gouvernance) et financier (raréfaction des ressources, réforme de la taxe professionnelle). C'est dans ce cadre qu'il convient d'interroger leur politique de développement économique en lien au processus de fusion. Pour ce faire, l'étude se concentre sur l'analyse de trois cas particuliers : la Métropole Rouen Normandie, le projet de fusion Grand Paris Seine Aval et la Communauté de Communes du Romorantinais et Monestois.

L'ANALYSE DES TERRITOIRES

Cette partie de l'étude reprend les analyses des trois terrains d'enquête: la Métropole Rouen Normandie, le projet de fusion Grand Paris Seine Aval et la Communauté de Communes du Romorantinois et Monestois. Chaque terrain est analysé individuellement afin de rendre compte de ses spécificités et de ses enjeux propres. Chaque étude de cas est décomposée en deux parties. La première dresse un portrait du territoire qui reprend les données de cadrage essentielles à la compréhension du contexte, décrit le mode de gouvernance de la communauté et rappelle ses compétences. Ce portrait présente également les grandes dynamiques en terme de population, d'emplois et de transport et mobilité. Les portraits visent à donner les éléments nécessaires à la compréhension de l'analyse et sa contextualisation. La deuxième partie correspond à l'analyse détaillée du développement économique au sein de l'intercommunalité et à l'action de la communauté en la matière.

LA METROPOLE ROUEN NORMANDIE

PORTRAIT DE TERRITOIRE

I. L’AFFIRMATION PROGRESSIVE D’UN PÔLE MAJEUR EN NORMANDIE

A. UNE METROPOLE INSCRITE SUR UN TERRITOIRE COHERENT

1. UN PASSE INDUSTRIEL COMMUN

2. UN BASSIN DE VIE ET D’EMPLOI STRUCTURE AUTOUR DE DEUX CENTRES URBAINS

B. LA RENCONTRE DES DYNAMIQUES FINANCIERES ET INSTITUTIONNELLES NATIONALES AVEC LE VOLONTARISME LOCAL

1. IMPULSER UNE FUSION “OFFENSIVE - DEFENSIVE” : DEPASSER LES RIVALITES POUR CONSTITUER UNE “COMMUNAUTE DE DESTIN”

2. DE LA FUSION DE 2010 A LA METROPOLE DE 2015 : RETOUR SUR LES ETAPES DE LA CONSTRUCTION INTERCOMMUNALE

C. UNE METROPOLE ETENDUE QUI INDUIT UNE GOUVERNANCE COMPLEXE

1. UNE VILLE-CENTRE DEMOGRAPHIQUEMENT FAIBLE PAR RAPPORT AU RESTE DE LA METROPOLE

2. DES INNOVATIONS INSTITUTIONNELLES QUI CHERCHENT A CONCILIER ECHELLE METROPOLITAINE ET SERVICES DE PROXIMITE

II. L'AMBITION DE PORTER UN VERITABLE PROJET DE TERRITOIRE AU RAYONNEMENT NATIONAL

A. LE LABEL METROPOLITAIN : UNE OPERATION DE « MARKETING TERRITORIAL » QUI INTERESSE MAIS AUSSI INTERROGE LES ACTEURS ECONOMIQUES

1. LA CREATION D'UNE MARQUE METROPOLITAINE
2. UNE STRATEGIE DE POSITIONNEMENT PAR RAPPORT AU GRAND PARIS

B. DEVENIR UN POLE DE RAYONNEMENT PAR L'IDENTIFICATION D'UNE FILIERE MOTEUR POUR LE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE:

C. FAVORISER L'INNOVATION POUR DEVELOPPER LES ACTIVITES A FORTE VALEUR AJOUTEE:

1. FAVORISER L'INNOVATION
2. UN TERRITOIRE UNIVERSITAIRE

D. DE L'IDENTIFICATION DE LA STRATEGIE A SA MISE EN ŒUVRE : PASSER D'ACTIONNEMENTS ECONOMIQUES EPARSEES A UNE STRATEGIE METROPOLITAINE INTEGREE

1. LE SUIVI DU PARCOURS RESIDENTIEL DES ENTREPRISES ET LEUR ACCOMPAGNEMENT CONSTITUENT LA PREMIERE ACTION ECONOMIQUE DE LA METROPOLE
2. LA DIFFICULTE A MOBILISER LES ACTEURS LOCAUX AUTOUR D'UN PROJET DE TERRITOIRE.

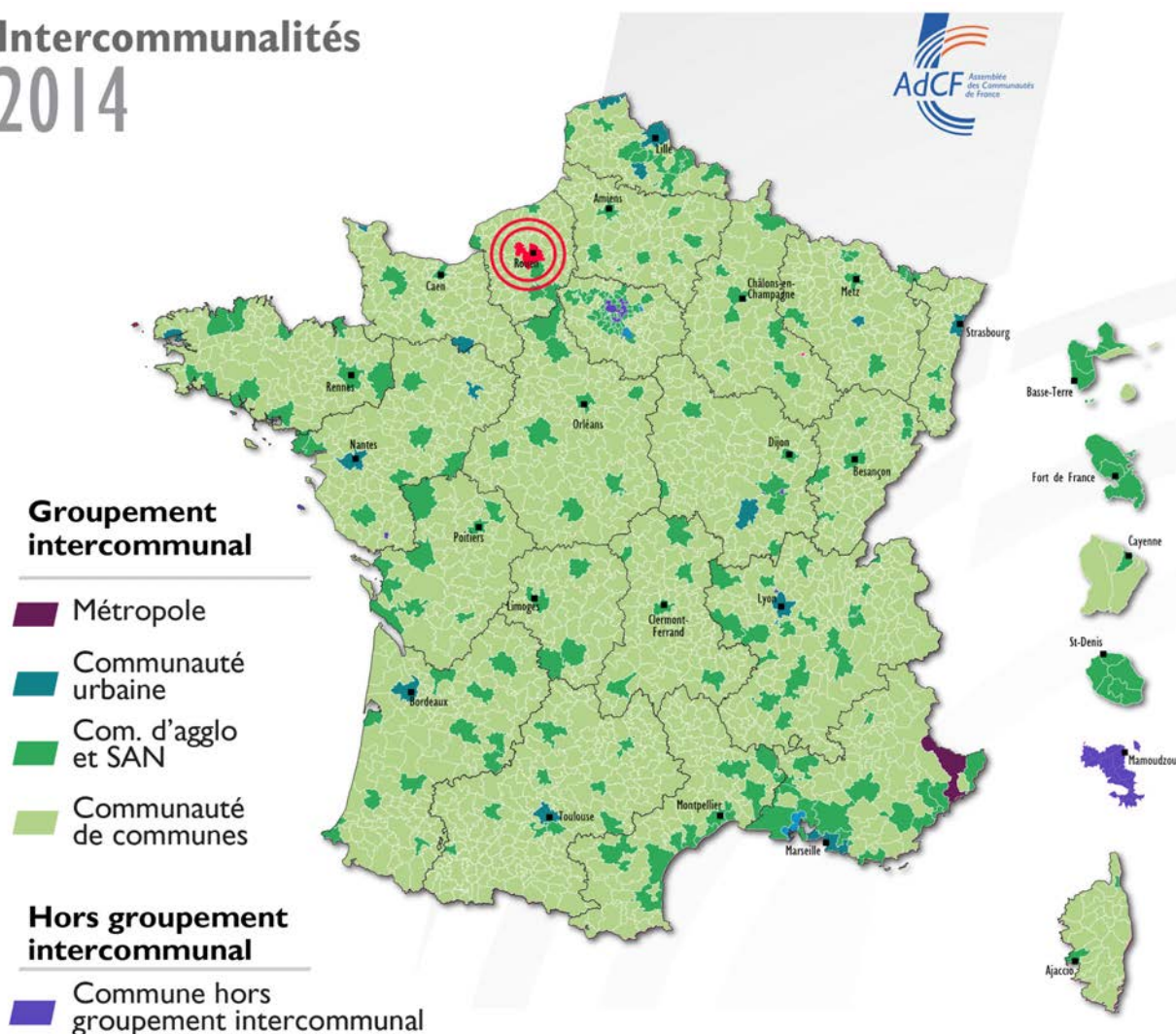
CONCLUSION

PORTRAIT DE TERRITOIRE

La Communauté d'Agglomération Rouen Elbeuf Austreberthe a été créée le 1er janvier 2010. Elle résulte de la fusion de quatre EPCI : La Communauté de Communes Le Trait-Yainville, qui comptait 2 communes et 6 404 habitants, la Communauté de Communes de Seine-Austreberthe, qui comptait 14 communes et 18 365 habitants, la Communauté d'Agglomération d'Elbeuf Boucle de Seine, qui comptait 10 communes et 56 892 habitants et enfin la Communauté d'Agglomération rouennaise qui comptait 45 communes et 411 721 habitants¹⁷. Elle s'étend donc sur 71 communes et comprend près de 500 000 habitants. Le 1er janvier 2015, la CREA a accédé au statut de métropole et est devenue la Métropole Rouen Normandie, sans que son périmètre ne soit modifié. Elle constitue un pôle démographique et d'emploi majeur en Haute-Normandie et conserve malgré une économie tertiaire dominante, de nombreuses activités industrielles (automobile, métallurgie, chimie).

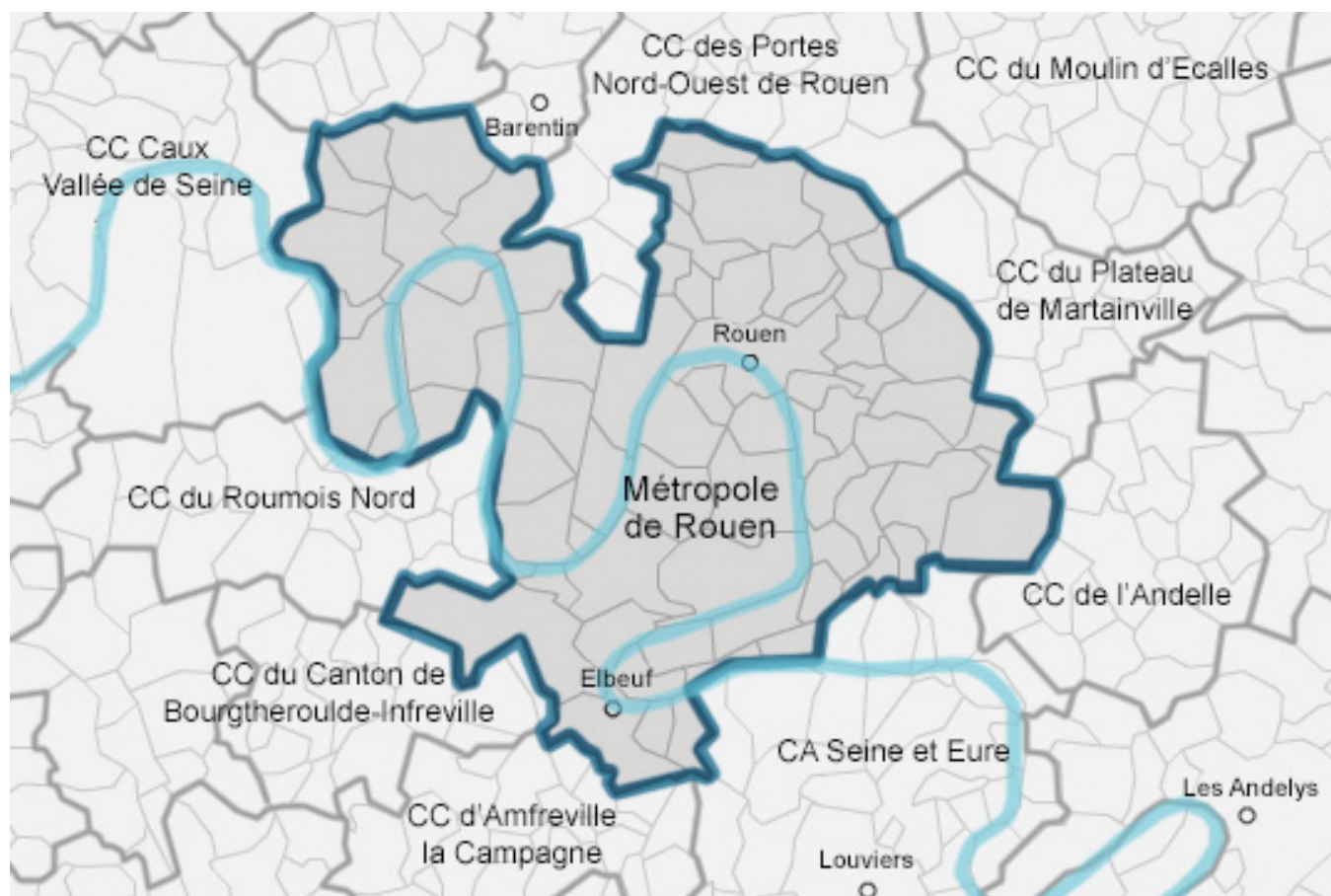
Localisation de la métropole Rouen Normandie

Intercommunalités 2014



17 *Intercommunalités, la nouvelle vague*, Editions de l'Aube, 2014

Le périmètre de la métropole Rouen Normandie au 1er janvier 2015



Source : Traitement des données de l'Observatoire des territoires, 2015

DATE DE LA FUSION : 2010 (DEVIENT METROPOLE EN 2015)
NOMBRE DE COMMUNES : 71
NOMBRE D'HABITANTS : 494 380
CROISSANCE DÉMOGRAPHIQUE/AN : +0,1% DE 2006 À 2011
SURFACE : 663,8 KM²
DENSITÉ : 733 HAB/KM²
INDICATEUR DE CONCENTRATION D'EMPLOI : 117,6
TAUX D'ACTIVITÉ : 56,8%
TAUX DE CHÔMAGE : 14,08%

Source : INSEE

GOUVERNANCE

> PRÉSIDENT : FRÉDÉRIC SANCHEZ (PS),

Depuis le 23 juin 2012.

Maire de Petit Quevilly.

> 41 VICE-PRÉSIDENTS

> 167 CONSEILLERS :

Chaque commune dispose d'un conseiller.

Les communes de plus de 4500 habitants en ont deux.

COMPÉTENCES

COMPÉTENCES OBLIGATOIRES :

- > Développement économique
- > Aménagement de l'espace métropolitain
- > Gestion et développement de l'équilibre social de l'habitat
- > Gestion et développement de la politique de la ville dans la communauté.
- > Gestion des services d'intérêts collectifs
- > Protection de l'environnement et mise en valeur du cadre de vie

COMPÉTENCES OPTIONNELLES ET FACULTATIVES:

- > Restructuration et mise en valeur des friches, notamment industrielles, d'intérêt métropolitain ;
 - > Activités ou actions culturelles ou sportives ou sociales d'intérêt métropolitain ;
 - > Actions en faveur du logement des personnes âgées et des personnes à mobilité réduite ;
 - > Actions de prévention des risques industriels et environnementaux ;
- Amélioration du cadre de vie, notamment par des actions sur les paysages ; mise en valeur du potentiel environnemental et touristique des espaces naturels ; définition et mise en œuvre d'une politique écologique urbaine, de préservation et de valorisation des espaces ruraux, forestiers et des paysages dans l'agglomération ; sensibilisation du public et soutien à l'éducation au respect de l'environnement ;
Promotion intercommunale de la jeunesse.

SONT DÉFINIS D'INTÉRÊT COMMUNAUTAIRE POUR LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE :

1. DÉVELOPPEMENT ET AMÉNAGEMENT ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET CULTUREL

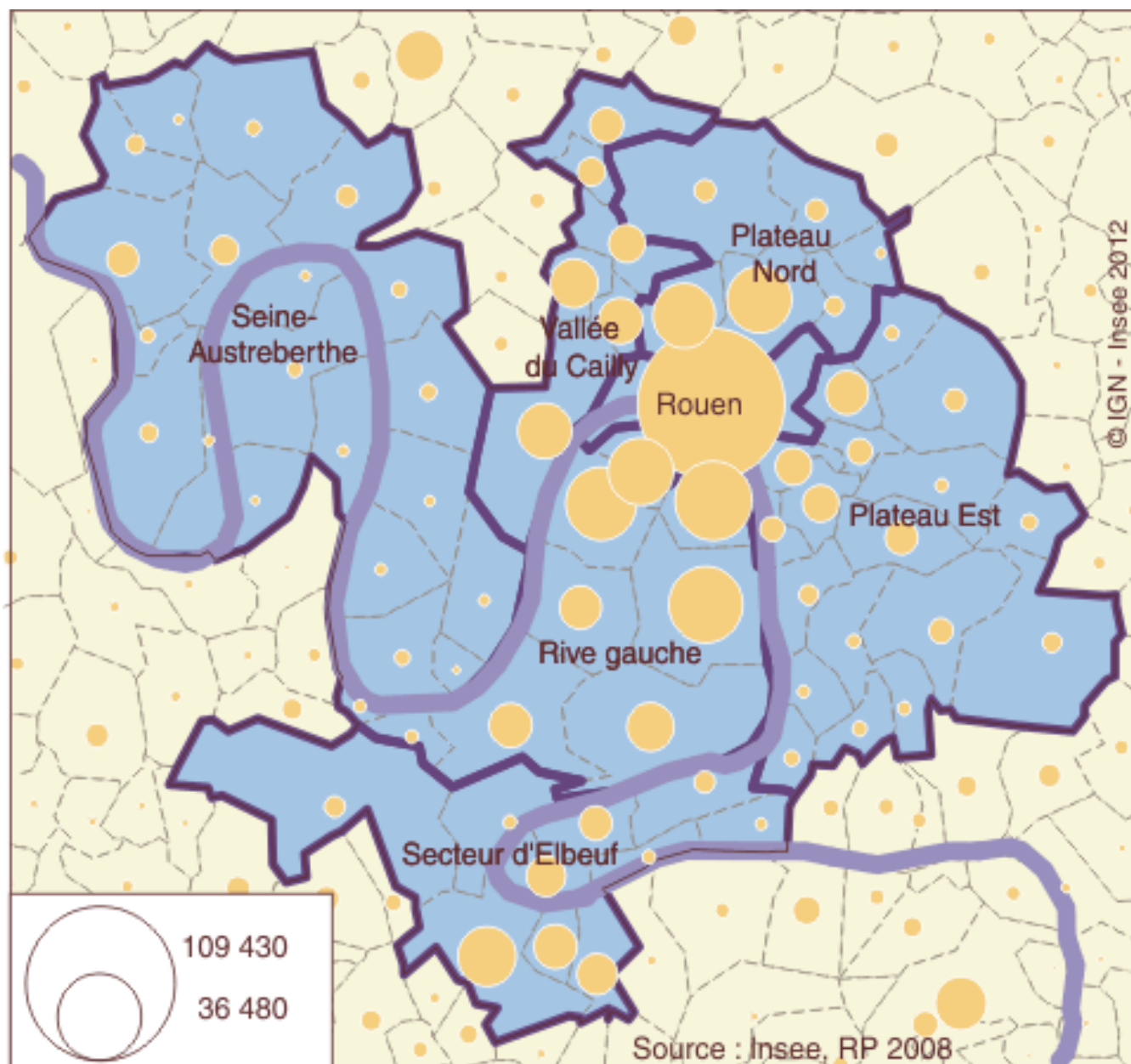
- > Construction, aménagement, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs d'intérêt métropolitain
- > Activités ou actions culturelles ou sportives ou sociales d'intérêt métropolitain
- > Création, aménagement et gestion des zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire
- > Actions de développement économique ainsi que participation au copilotage des pôles de compétitivité et au capital des sociétés d'accélération du transfert de technologie
- > Promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme
- > Programme de soutien et d'aides aux établissements d'enseignement supérieur et de recherche et aux programmes de recherche, en tenant compte du schéma régional de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation (à l'élaboration duquel la Métropole est associée).

2. AMÉNAGEMENT DE L'ESPACE MÉTROPOLITAIN :

- > Schéma de cohérence territoriale ; - définition, création et réalisation d'opérations d'aménagement d'intérêt métropolitain
- > Restructuration et mise en valeur des friches, notamment industrielles, d'intérêt métropolitain
- > Plan de déplacements urbains.
- > Constitution de réserves foncières
- > Organisation de la mobilité
- > Etablissement, exploitation, acquisition et mise à disposition d'infrastructures et de réseaux de télécommunications.
- > Plan local d'urbanisme
- > Création, aménagement et entretien de voirie, parcs et aires de stationnement, signalisation ; abris de voyageurs (étendu)
- > Création, aménagement et entretien des espaces publics dédiés à tout mode de déplacement urbain ainsi qu'à leurs ouvrages accessoires
- > Participation à la gouvernance et à l'aménagement des gares situées sur le territoire métropolitain

POPULATION

Population des communes de la CREA



Source : La CREA dans sa diversité territoriale, INSEE Haute Normandie.

Une ville centre au faible pouvoir de polarisation

La Métropole Rouen Normandie atteint près de 500 000 habitants, ce qui en fait le 8^{ème} établissement public de coopération intercommunal français en termes démographiques. Mais, alors que l'agglomération dans son ensemble regroupe 500 000 habitants, la ville-centre n'en compte que 70 000. On dénombre ainsi 7 communes de plus de 20 000 habitants sur le territoire de la métropole, en-dehors de Rouen. Les 6 communes les plus peuplées en dehors de Rouen, sur les 71 que compte la métropole, ont ensemble un poids démographique supérieur à celui de Rouen.¹⁸ Aussi, en comparaison de la plupart des groupements intercommunaux, la population de la Métropole Rouen Normandie apparaît comme moins polarisée. Si l'on compare les circonscriptions statistiques établies par l'INSEE au sein de la métropole, on dénombre 100 000 habitants dans le secteur Rive-Gauche, 50 000 dans ceux d'Elbeuf (avec 17 500 habitants pour la commune d'Elbeuf), le Plateaux Est, le Plateau Nord et la Vallée de Cailly et 27 000 pour celui de Seine-Austreberthe¹⁹.

Une population jeune mais un faible taux de croissance démographique

La population de la Métropole Rouen Normandie connaît, comme le reste du territoire national, un phénomène de vieillissement. Elle garde cependant, notamment grâce au statut de ville universitaire de Rouen, une population jeune: 22,3% des 18-29 ans, en 2011 contre 17,8 au niveau national pour la même année.²⁰

Si le taux de croissance démographique est très faible (+0,1% par an), la réduction du nombre d'individus par ménage conduit tout de même à une évolution importante du nombre de ménages (+16 000 sur la période 1999-2010). La faiblesse du taux de croissance démographique est en grande partie due à un solde migratoire négatif (-0,4% par an)²¹.

18 Données INSEE

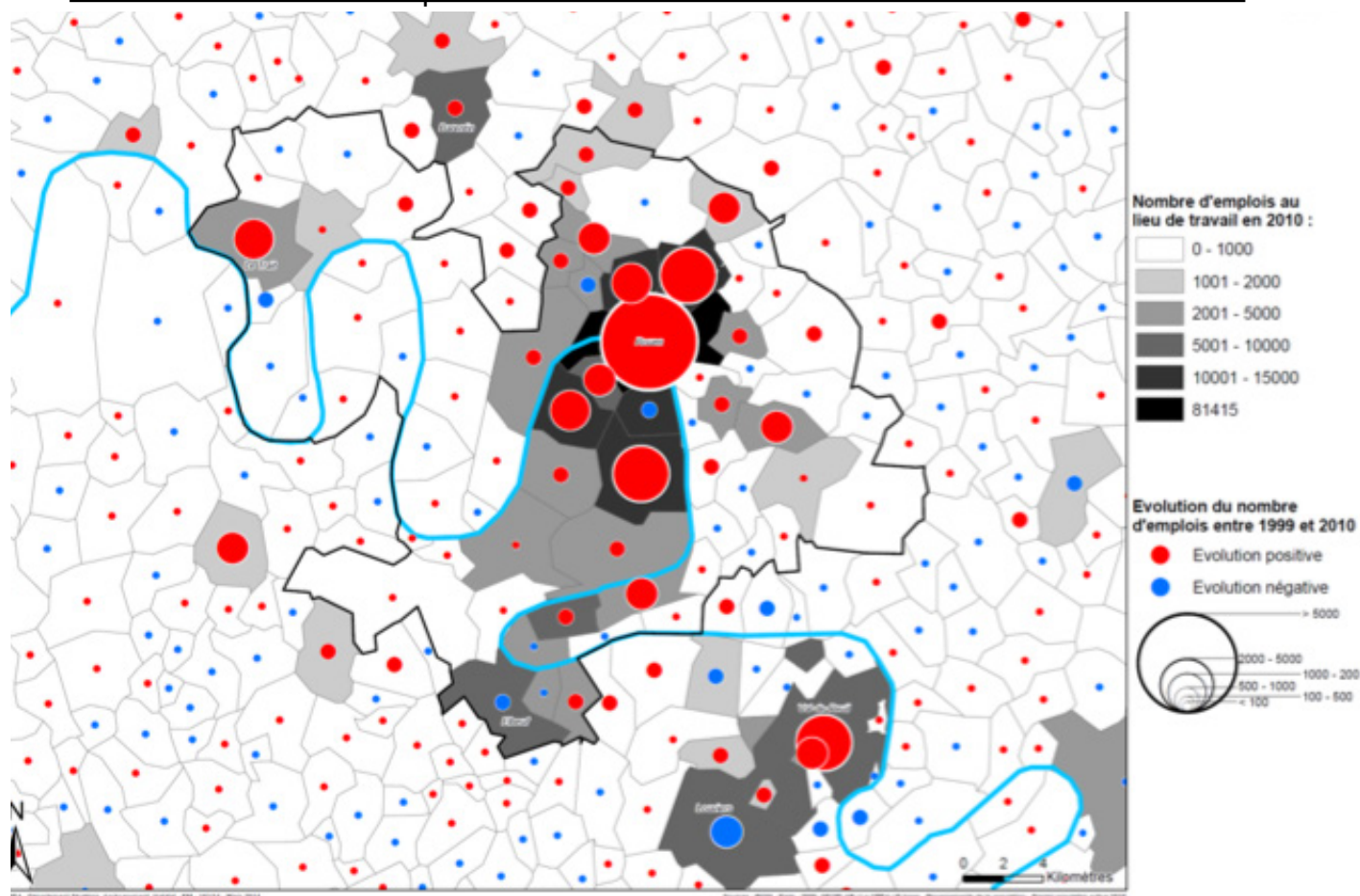
19 INSEE, 2011

20 *Ibid*

21 *Ibid*

EMPLOI

Evolution de l'emploi au lieu de travail entre 1999 et 2011



Carte 30 : Evolution de l'emploi au lieu de travail entre 1999 et 2011 (Source : INSEE, RGP de 1999 et 2011)

Source : SCOT de la métropole Rouen Normandy, Rapport de présentation Tome 3, 2014

Une économie industrielle frappée par la crise et en tertiarisation avancée

Avec 30 000 établissements et 215 000 emplois salariés dont 82 000 dans la commune de Rouen, la Métropole Rouen Normandie est un pôle d'emploi majeur à l'échelle régionale (35% du total des salariés de la région)²². Sur la décennie 2000-2010 le nombre d'emplois est resté stable sur son périmètre, alors qu'il reculait d'environ 1% dans l'ensemble de la région Haute-Normandie.²³

Si les mutations socio-économiques des quarante dernières années ont amorcé un déclin tendanciel du nombre d'ouvriers, accéléré par la crise de 2008, la dimension industrielle du territoire de l'agglomération rouennaise reste importante avec 13,2% d'ouvriers en 2011 (contre 12,4% au niveau national)²⁴. Il faut ajouter à la présence de grandes entreprises privées, à l'instar du site Renault de Cléon (plus de 4000 emplois, deuxième employeur privé de la communauté)²⁵, la présence du Grand Port Maritime. Au-delà du relatif maintien de l'activité industrielle, de nombreux emplois ont été créés dans le secteur tertiaire, si bien que l'activité tertiaire est aujourd'hui la plus importante et représente 79,8% de l'emploi total (contre 78,6% en France métropolitaine)²⁶. Malgré ces deux éléments, le taux de chômage sur le territoire de la Métropole Rouen Normandie atteint 14,8% en 2011 contre 9,3% au niveau national la même année. Ce niveau s'explique en partie par la perte de nombreux emplois dans l'agriculture depuis 1999 et la crise du secteur de la construction de la fin des années 2000 qui n'a pas épargné le territoire de la communauté²⁷, mais aussi par un déficit des fonctions métropolitaines (voir plus bas).

Au total sur la période 1999-2010, la CREA a créé environ 20 000 emplois, avec toutefois des inégalités selon les communes. La commune d'Elbeuf a perdu des emplois alors que celle de Rouen, qui en perdait, a inversé la tendance²⁸.

22 Haute Normandie, Aval, n°120, « La CREA dans sa diversité territoriale », octobre 2012

23 INSEE 2011

24 *Ibid*

25 Chiffres de l'Association Renault Histoire

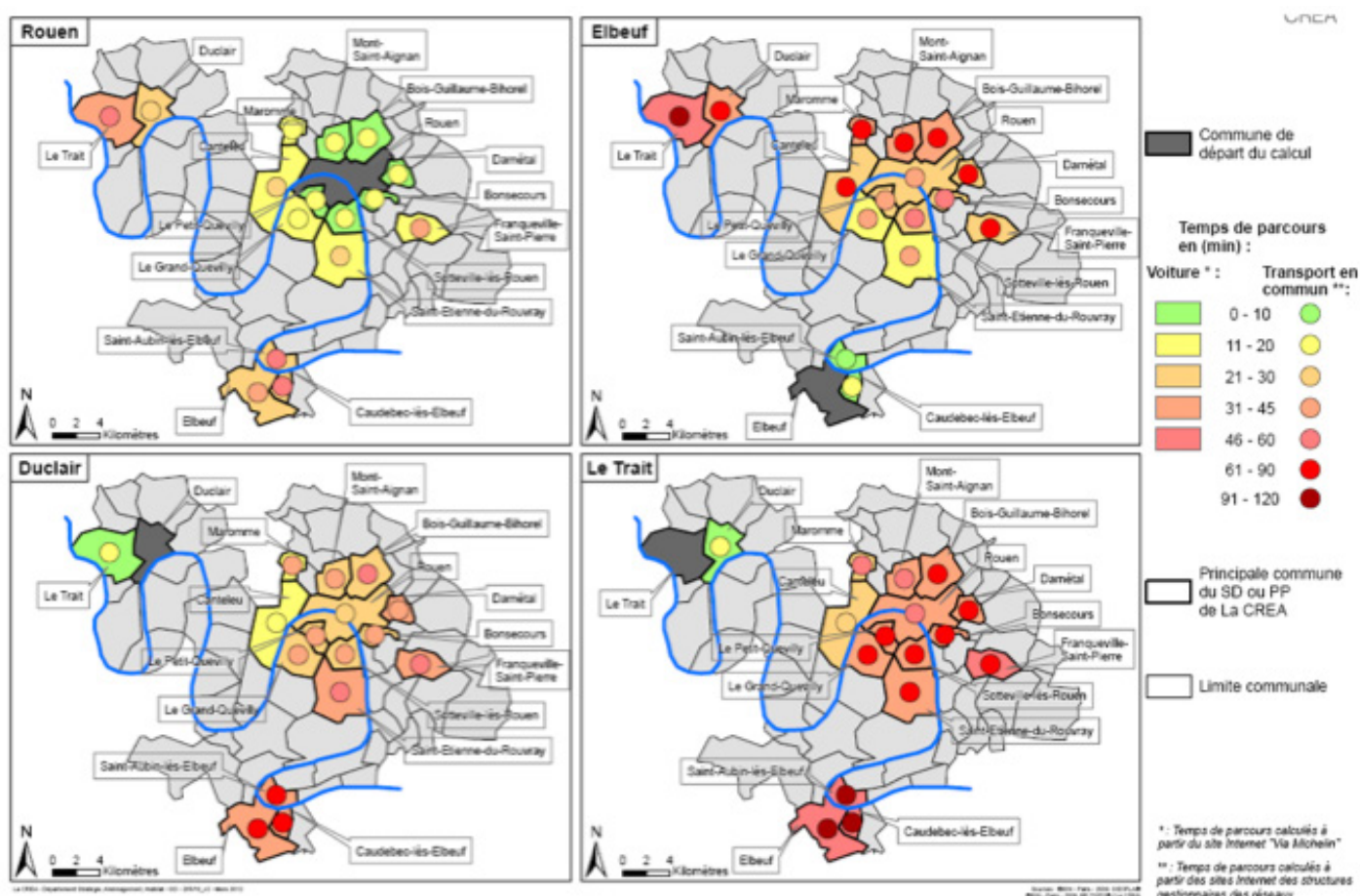
26 Haute Normandie, Aval, n°120, « La CREA dans sa diversité territoriale », octobre 2012

27 INSEE, 2011

28 Schéma de Cohérence Territoriale de la métropole Rouen Normandie, Tome III, diagnostic, octobre 2014

TRANSPORT ET MOBILITÉ

Le temps de parcours en voiture et en transports en commun entre Rouen, Elbeuf, Duclair et Le Trait dans l'agglomération Rouennaise



Carte 41 : Les temps de parcours en voiture et en transports en commun entre Rouen, Elbeuf, Duclair et Le Trait (Source : La CREA, 2011)

Source : SCOT de la métropole Rouen Normandy, Rapport de présentation Tome 3, 2014

Des transports encore orientés à partir de la ville-centre, une prépondérance du véhicule individuel dans les mobilités

On recense en moyenne 1 600 000 déplacements par jour au sein de la métropole, principalement en voiture (un déplacement sur deux). Si l'utilisation de la voiture se stabilise dans l'ensemble du territoire intercommunal, elle augmente dans certains secteurs, notamment le secteur elbeuvien. Les différents secteurs sont inégalement accessibles. Le recours à la voiture pour la plupart des déplacements entraîne des problèmes de congestion et pose la question de l'efficacité et du maillage des transports en commun. Alors que les déplacements en transports en commun représentent 10% des déplacements sur l'ensemble de l'agglomération, ils ne représentent que 7% des déplacements dans le secteur d'Elbeuf, pourtant deuxième plus grande ville de la métropole. La carte des temps de parcours de la CREA montre la difficulté à circuler entre les différents espaces de la métropole. Aussi, comme le montre la carte des temps de parcours au sein de l'agglomération rouennaise du SCoT de 2014, pour accéder au Trait, pôle d'emplois à l'échelle métropolitaine (Sanofi-Aventis, FlexiFrance) il faut compter, en voiture, entre 31 et 45 minutes à partir de Rouen et entre 46 minutes et une heure à partir d'Elbeuf. De même, pour rejoindre les deux centres urbains de Rouen et Elbeuf il faut, en voiture, entre 21 et 30 minutes et entre 31 et 45 minutes en transport.

DE LA CREA A LA MÉTROPOLE ROUEN NORMANDIE : L'APPROPRIATION DE LA FUSION POUR LA CONSTITUTION D'UN PROJET DE DÉVELOPPEMENT MÉTROPOLITAIN

Le 1er janvier 2010, le regroupement de quatre EPCI (la Communauté d'Agglomération Rouennaise, la Communauté d'Agglomération Elbeuf Boucles de Seine, la Communauté de Communes du Trait-Yainville et la Communauté de communes Seine-Austreberthe) donnait naissance à la Communauté de Rouen Elbeuf Austreberthe (CREA), 8ème ensemble intercommunal national, devenu Métropole Rouen Normandie le 1er janvier 2015.

La métropole rouennaise constitue l'exemple d'une fusion ancienne au sein d'un territoire fortement intégré. Par ailleurs, le territoire de la Métropole Rouen Normandie présente des caractéristiques en termes de gouvernance et densité urbaine particulièrement intéressantes pour une analyse sur la coopération intercommunale. La métropole regroupe 71 communes pour près de 494 380 habitants et associe des communes rurales, périurbaines et deux pôles urbains avec une ville-centre démographiquement faible. Aux questions spécifiques des formes de gouvernance s'ajoutent les enjeux de développement économique de la métropole rouennaise.

Comment un territoire en quête de reconversion s'est-il approprié les leviers de la rationalisation de l'action publique locale pour formuler un projet de développement à dimension métropolitaine?

Ancien territoire industriel, elle cherche dorénavant, pour rester compétitive dans un contexte de concurrence accrue entre les métropoles, à développer les activités du secteur tertiaire supérieur et établir une stratégie de positionnement différenciante par rapport à d'autres métropoles. Ville universitaire et lieu de recherche, elle dispose d'atouts pour devenir un haut lieu de l'innovation mais peine à identifier une filière structurante pour son projet économique et à assumer un projet de territoire mobilisateur.

I. L’AFFIRMATION PROGRESSIVE D’UN PÔLE MAJEUR EN NORMANDIE

A. UNE MÉTROPOLE INSCRITE SUR UN TERRITOIRE COHÉRENT

1. UN PASSÉ INDUSTRIEL COMMUN

Situé sur l’Axe Seine qui lie Le Havre et Paris, le territoire rouennais possède une tradition industrielle forte. Les deux pôles urbains que constituent Rouen et Elbeuf se sont largement développés autour du textile et de l’automobile. Malgré une spécialisation industrielle dissemblable, ils ont été également frappés par le phénomène national de désindustrialisation. Dans les années 1970, 30% de la population active salariée du territoire occupait un emploi industriel,²⁹ alors que l’industrie en 2011 ne représente plus que 13,5% de l’emploi salarié³⁰.

Malgré la désindustrialisation, la métropole rouennaise reste l’une des plus industrielles du territoire français, en comparaison des autres métropoles. Le graphique de l’AURBSE permet de comparer la part de l’industrie dans les premières aires urbaines de France et montre que Rouen, comme Lyon ou Douai-Lens, reste marqué par une forte présence industrielle. En 2011, le territoire de la métropole comptait encore 28 373 emplois industriels³¹. On y trouve de grandes entreprises réparties sur l’ensemble de son territoire, dont les plus importants en termes d’emplois sont FlexiFrance au Trait (700 salariés), un site de production industrielle de conduits flexibles, et Renault à Cléon (4000 emplois)³². Les grands sites industriels sont répartis le long de la Seine comme le montre la carte de la répartition des zones d’activité sur le territoire.

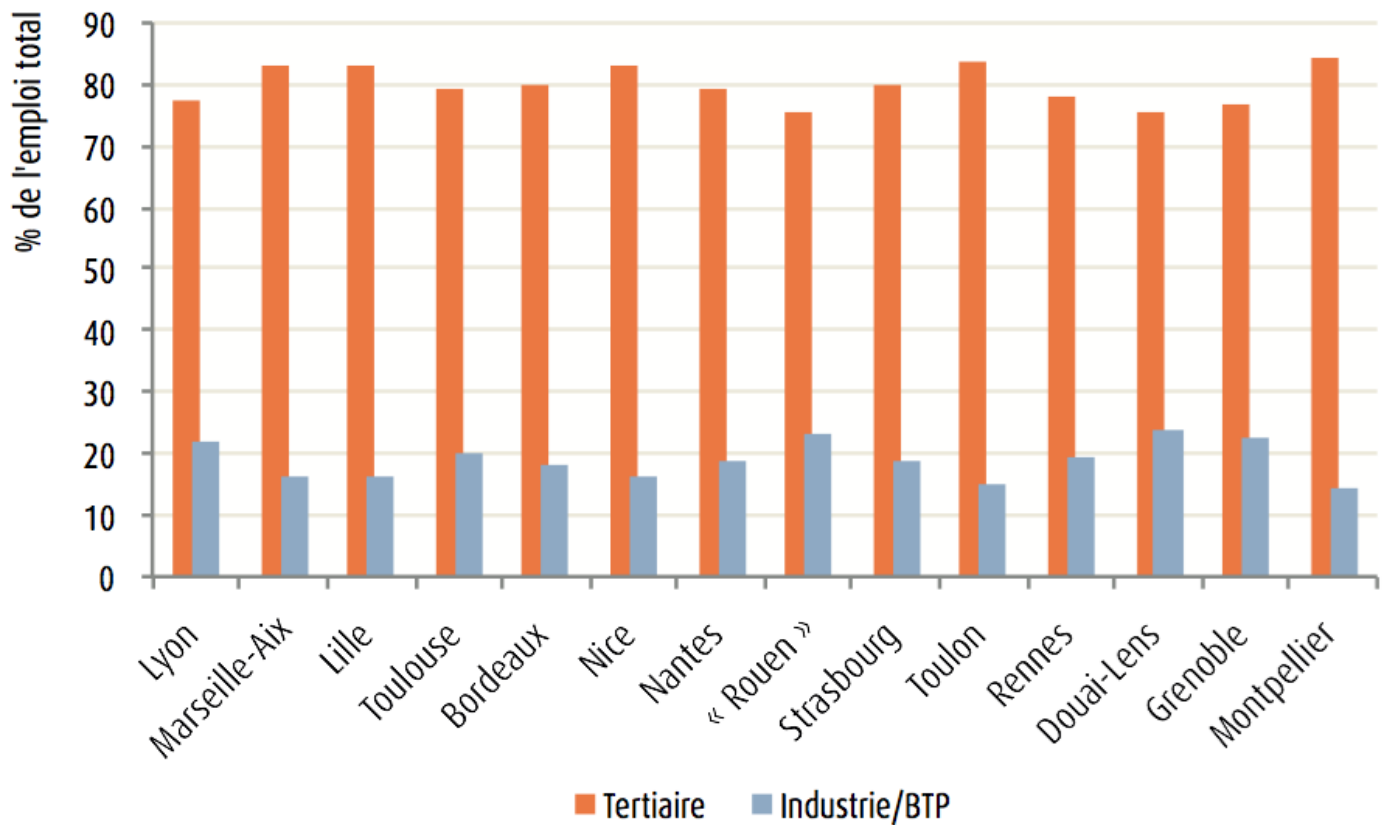
29 La CREA, La stratégie de développement économique - Horizon 2020

30 Données INSEE

31 Ibid

32 La CREA, La stratégie de développement économique - Horizon 2020

Les secteurs de l'industrie/BTP et du tertiaire dans les premières aires urbaines françaises en 2007

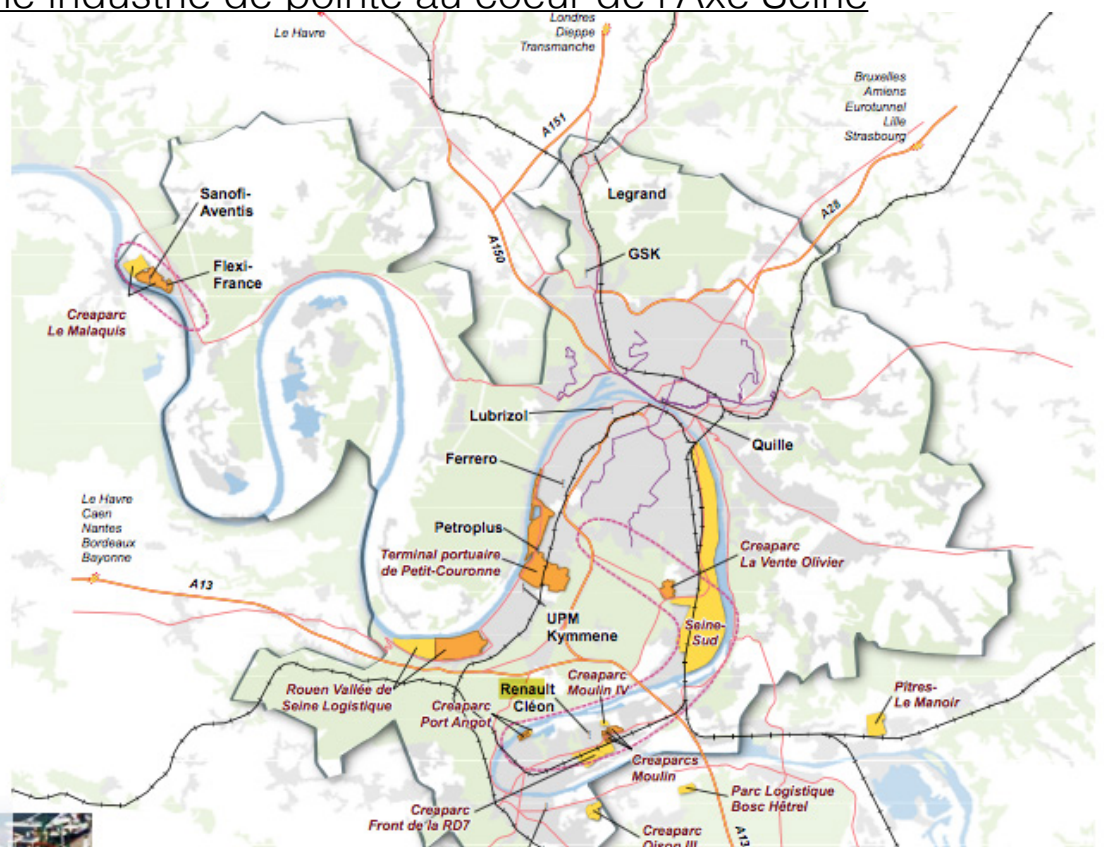
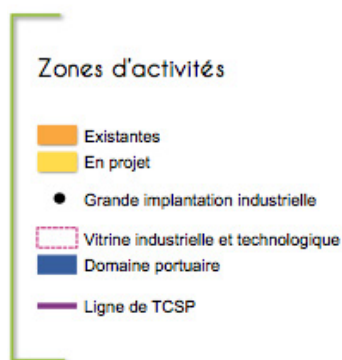


SOURCE : INSEE - AURBSE

Source : AURBSE, Le bassin de vie de Rouen. Indicateur de positionnement et d'évolution, 2011

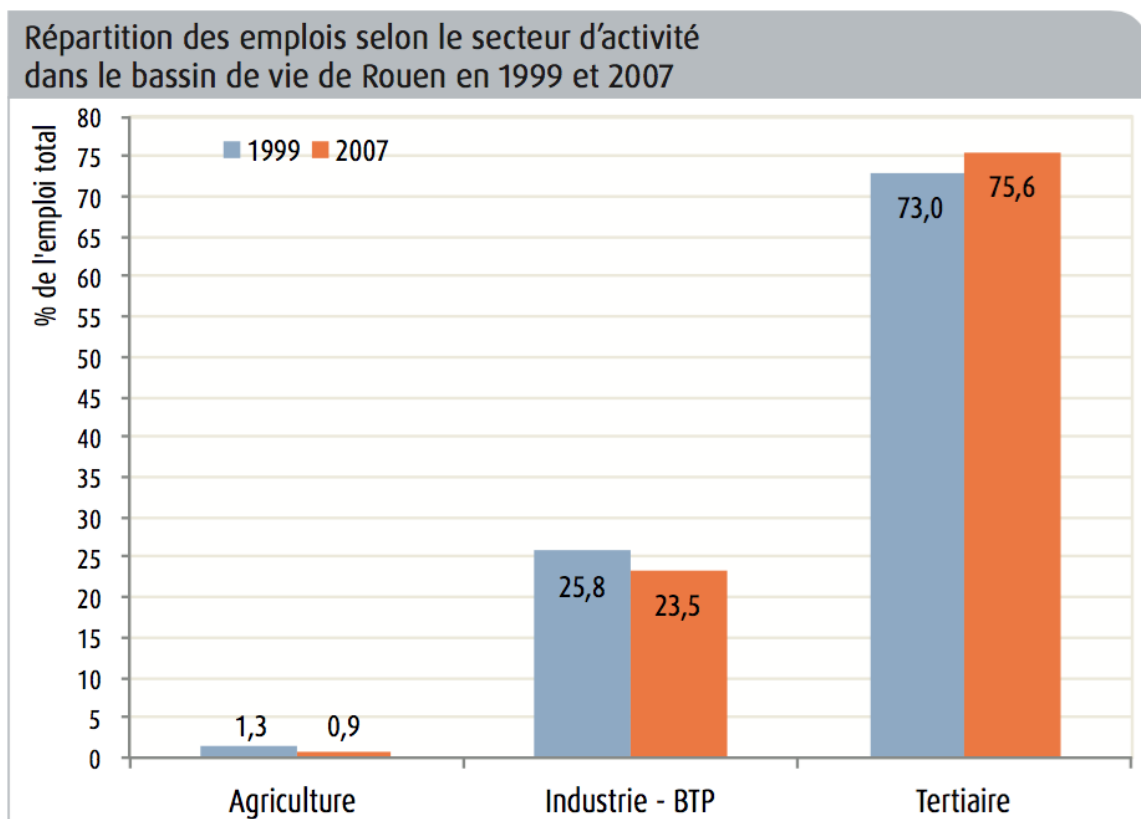
Une industrie de pointe au coeur de l'axe Seine

UNE INDUSTRIE DE POINTE AU CŒUR DE L'AXE SEINE



Source : La CREA, La stratégie de développement économique - Horizon 2020

Cependant, la création d'emplois repose plus aujourd'hui sur le secteur tertiaire que sur le secteur industriel, au même titre que la dynamique économique nationale, dans le bassin de vie de Rouen la part du tertiaire dans l'emploi est ainsi passée de 73% à 75,6% de l'emploi total, comme le montre le graphique de l'AURBSE. Le territoire est ainsi confronté à un enjeu de reconversion. La perte de compétitivité dans le secteur industriel du territoire national et normand fait courir le risque de lourdes pertes nettes d'emplois. L'objectif pour la métropole réside donc dans le maintien d'activités industrielles compétitives à forte valeur ajoutée et plus encore dans la création d'emplois tertiaires.



Source : AURBSE, *Le bassin de vie de Rouen. Indicateur de positionnement et d'évolution*, 2011

Le passé industriel commun soumet l'ensemble du territoire de la métropole aux mêmes défis. La perte d'emplois industriels ne s'est pas traduite par un développement fort des activités de type tertiaire supérieur et de fonctions métropolitaines. La catégorie de « fonction métropolitaine » établie par l'INSEE recoupe notamment les activités à forte valeur ajoutée des grandes villes, que ce soit dans le secteur culturel et du service aux entreprises. Ces fonctions sont essentielles au maintien de la compétitivité du territoire en ce qu'elles permettent d'entretenir un écosystème local attractif. Cette attractivité influe tant sur les entreprises, qui s'assurent de trouver dans la ville les services dont elles ont besoin, que sur le personnel y étant employé qui peut bénéficier de loisirs et de services de qualité.

Emplois salariés hors agriculture par grand secteur d'activité au sein de la CREA en 2011

Emploi salarié hors agriculture par grands secteurs d'activité

nombre, %

2011		
Industrie	28 373	13,5
Construction	15 735	7,5
Commerce	90 671	43,1
Services	75 503	35,9
Ensemble	210 282	100,0

Source : Insee, CLAP au 31 décembre 2011

LES ONZE FONCTIONS MÉTROPOLITAINES SUPÉRIEURES SELON L'INSEE

- Art
- Banque-assurance
- Commerce
- Commercial dans l'industrie
- Gestion dans l'industrie
- Information
- Informatique dans l'industrie
- Recherche
- Services aux entreprises
- Télécommunications

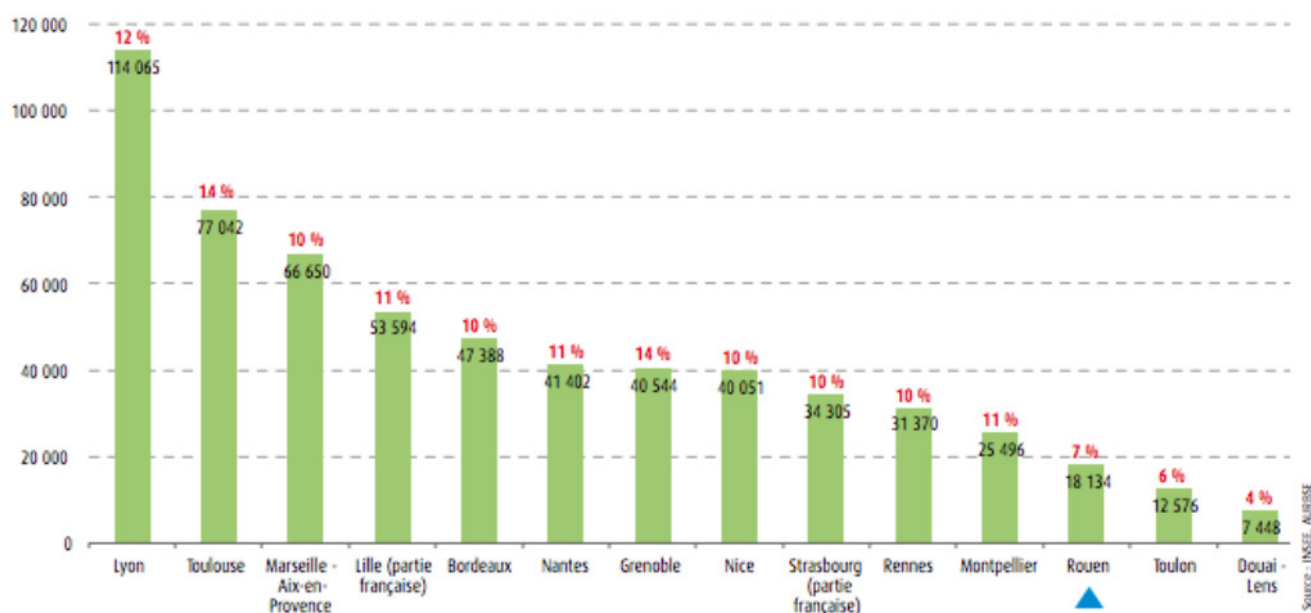
- Transports

L'identification de ces fonctions par l'INSEE date de 1999. Elles présentent la caractéristique de correspondre aux fonctions à fort contenu décisionnel ou qui participent à l'image de marque de la ville. Elles sont essentiellement urbaines et demandent de haut niveaux de qualification de type cadre ou ingénieur. Les emplois auxquelles ces fonctions se réfèrent sont jugés par l'INSEE comme des emplois « stratégiques » qui permettent de rendre compte de l'attractivité et du rayonnement du territoire.

La transition vers une industrie innovante constitue une condition à la compétitivité de l'économie rouennaise. La stratégie établie par la métropole en février 2015, *Métropole Rouen Normandie, 2015-2025 - Une décennie métropolitaine*, qualifiée par M. Sanchez de « projet-programme » prospectif pour 2025, relève cette question et identifie le déficit des fonctions métropolitaines supérieures comme une faiblesse du territoire: "A la fois cause et conséquence d'une attractivité à consolider : des fonctions métropolitaines (et des emplois métropolitains ou tertiaires supérieurs) insuffisamment développées³³." Le graphique de l'AURBSE sur le nombre d'emplois de cadre des fonctions métropolitaines par aire urbaine en 2008 témoigne du mauvais classement de Rouen qui se positionne comme 12ème aire urbaine, avec 18134 emplois, contre 25495 pour Montpellier, 11ème.

33 Métropole Rouen Normandie, *Métropole Rouen Normandie 2015-2025 - Une décennie métropolitaine*, février 2015

Nombre d'emplois de cadres des fonctions métropolitaines
(et part dans le nombre total d'emplois) par aire urbaine en 2008



Source : INSEE - Aurbse : "Quel potentiel pour l'immobilier de bureau à Rouen ? Indicateurs de positionnement et perspectives", 2012

2. UN BASSIN DE VIE ET D'EMPLOI STRUCTURÉ AUTOUR DE DEUX CENTRES URBAINS

La cohérence du territoire métropolitain ne se résume pas à sa composition socio-économique et son passé industriel: le périmètre de la métropole correspond également à un "territoire vécu" par les habitants puisqu'elle recoupe une grande partie des déplacements quotidiens domicile-travail. Le territoire de la métropole est donc fortement structuré en interne et les dynamiques et flux qui le traversent montrent sa cohérence³⁴. Selon le directeur de l'Agence d'urbanisme de Rouen Boucles de Seine, il existe une réelle continuité entre les bassins de vie et d'emploi de Rouen et d'Elbeuf. La distinction opérée par l'INSEE entre les deux aires urbaines serait assez artificielle. Le fait que le périmètre de la métropole se caractérise par d'intenses migrations domicile-travail semble en faire une échelle adaptée pour construire une stratégie de développement économique.

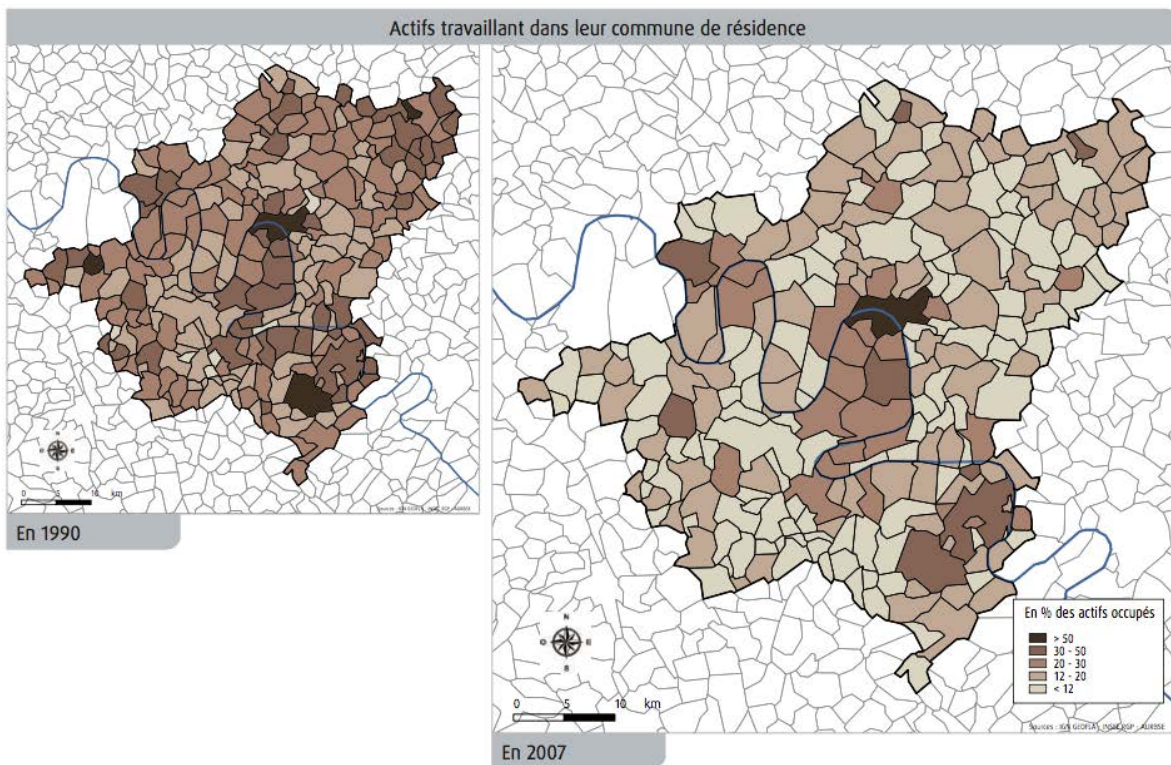
Les flux domicile-travail au sein du bassin de vie sont principalement dirigés vers le cœur d'agglomération où se concentrent les emplois. La métropole rouennaise, premier pôle d'emploi de la région Haute-Normandie, polarise les flux issus des EPCI limitrophes : elle accueille un nombre important d'actifs occupés résidant dans les intercommunalités voisines. En effet 43% des actifs d'Elbeuf logent à Elbeuf, mais 30% de ces mêmes actifs résident dans le département de l'Eure. Le secteur de Seine Austreberthe, loge, lui, 46% de ses actifs mais 36% de ses actifs viennent de la Seine-Maritime hors de la communauté. Quand à la ville de Rouen elle ne loge que 28% de ses actifs et attire des travailleurs de l'ensemble de la Métropole Rouen Normandie et au-delà. Cela implique des mobilités domicile-travail nombreuses.³⁵

34 Se référer au Portrait de territoire.

35 Schéma de Cohérence Territoriale de la métropole Rouen Normandie, Tome III, diagnos-

Les déplacements internes au sein de la métropole sont également importants. Les actifs résident de plus en plus loin ce qui contribue à allonger les trajets centre/périphérie. La dissociation entre les lieux de résidence et les lieux d'emploi induit logiquement une évolution de la nature des déplacements et constitue un phénomène de plus en plus fréquent, généralisé à l'échelle nationale. La carte des actifs travaillant sur leur lieu de résidence témoigne de la polarisation croissante de la ville-centre en termes d'emplois et de l'intensification des migrations domicile-travail au sein du territoire métropolitain. Le pôle d'emplois d'Elbeuf perd en force de polarisation au profit de la ville de Rouen.

Actifs travaillant dans leur commune de résidence dans le bassin de vie de Rouen



BASSIN DE VIE / BASSIN D'EMPLOI / FLUX DOMICILE-TRAVAIL :

- UNE ZONE D'EMPLOI, SELON L'INSEE :

Une zone d'emploi est un espace géographique à l'intérieur duquel la plupart des actifs résident et travaillent et dans lequel les établissements peuvent trouver l'essentiel de la main-d'œuvre nécessaire pour occuper les emplois offerts.

Le découpage en zones d'emploi constitue une partition du territoire adaptée aux études locales sur le marché du travail. Le zonage définit aussi des territoires pertinents pour les diagnostics locaux et peut guider la délimitation de territoires pour la mise en œuvre des politiques territoriales initiées par les pouvoirs publics ou les acteurs locaux. Ce zonage est défini à la fois pour la France métropolitaine et les DOM.

Le découpage actualisé des 348 Zones d'emploi en France se fonde sur les flux de déplacements domicile-travail des actifs observés lors du recensement de 2006, et la liste des communes est celle donnée par le Code Officiel Géographique (COG).

- UN BASSIN D'EMPLOI :

Les bassins d'emploi correspondent à un découpage plus fin des zones d'emplois. Un bassin d'emploi est un regroupement de communes proches ayant entre elles de fortes relations économiques ou liées par des migrations alternantes domicile - travail importantes. Si les découpages en bassin d'emploi constituent avant tout un maillage pour la production statistique de données agrégées, certains sont devenus de véritables cadres d'animation du développement territorial.

- UN BASSIN DE VIE :

L'INSEE définit le bassin de vie comme le plus petit territoire sur lequel les habitants ont accès aux équipements et services les plus courants. Les services et équipements de la vie courante servant à définir les bassins de vie sont classés en 6 grands domaines:

- services aux particuliers
- commerce
- enseignement
- santé
- sports, loisirs et culture
- transports

De nombreuses études ont été publiées pour tenter de cerner ce qu'on appelle «bassin de vie» et montrer les multiples facettes de cette «aire géographique de proximité des emplois et services» davantage considérée comme un territoire d'observation que comme un territoire d'action.

En 2004, le découpage du territoire de la France métropolitaine comporte un total de 1 916 bassins de vie : 1 745 dans les petites villes et les bourgs et 171 dans les grandes agglomérations. L'étude de l'évolution des bassins de vie sur quatre périodes intercensitaires (1962-1975, 1975-1982, 1982-1990 et 1990-1999), a permis de définir six profils types de bassins de vie en fonction des équipements et des services dont ils disposent : équipements, services et commerces du secteur concurrentiel ; équipements et services du secteur non concurrentiel ; équipements et services de santé ; équipements et services d'éducation.

Avant 2012, la définition du bassin de vie comportait une référence à l'emploi.

- MIGRATIONS DOMICILE-TRAVAIL :

Aussi appelées « navettes », « migrations alternantes » ou « pendulaires », elles se déterminent par la commune du lieu de résidence de chaque actif et la commune de son lieu de travail. Elles permettent d'évaluer les flux de population quotidiens des migrants domicile-travail entre des zones géographiques, de les comptabiliser sur leur lieu d'origine (actifs au lieu de résidence) ou sur leur destination (actifs au lieu de travail).

La mesure de ces flux à l'échelle d'une intercommunalité permet d'en définir l'intensité. Ainsi, il est possible d'estimer le degré d'« attractivité » des EPCI en comparant le nombre d'actifs occupés entrants et sortants. Les groupements « attractifs » sont ceux qui accueillent plus d'actifs occupés qu'ils n'en « diffusent ». (« Les relations domicile – travail », Agence d'urbanisme de Rouen et des Boucles de Seine et Eure, 2011)

Les flux quotidiens sur le territoire restent toutefois contraints par la géographie de la métropole. La Seine constitue une rupture qui marque encore l'organisation du territoire. Elle sépare la métropole en deux et le passage d'une rive à l'autre n'est pas toujours aisé du fait de l'absence sur certains secteurs du territoire de ponts ou d'infrastructures facilitant la traversée.

Le périmètre de la métropole rouennaise ne résulte donc pas simplement d'un agrégat de communautés diverses amenées à se regrouper mais repose sur une réelle cohérence en termes de bassin de vie, d'emplois, d'histoire industrielle et de population. Toutefois, cela n'efface pas l'existence de disparités sociales à l'échelle métropolitaine et la persistance de spécificités historiques qui ont pu freiner un temps la coopération intercommunale. Malgré les enjeux communs, celle-ci n'a pu se faire que par la rencontre conjoncturelle de dynamiques financières et institutionnelles avec le volontarisme local.

B. LA RENCONTRE DES DYNAMIQUES FINANCIÈRES ET INSTITUTIONNELLES NATIONALES AVEC LE VOLONTARISME LOCAL

1. IMPULSER UNE FUSION “OFFENSIVE - DÉFENSIVE” : DÉPASSER LES RIVALITÉS POUR CONSTITUER UNE “COMMUNAUTÉ DE DESTIN”

La cohérence du territoire en termes de dynamiques sociodémographiques ne signifie pas que la fusion entre les différentes communautés se fait sans difficulté. Il existe des rivalités anciennes entre les deux pôles urbains de Rouen et d'Elbeuf. Les entretiens avec les techniciens de la métropole témoignent des difficultés à dépasser dans les pratiques les anciennes frontières des deux communautés pour coopérer à l'échelle métropolitaine.

La fusion de 2010 résulte donc d'une volonté proprement politique, comme on le reconnaît à la Mission de développement économique de la métropole : “la fusion a été calée politiquement avant de

l'être techniquement". Le projet a principalement été porté par M. Fabius, alors président de la Communauté d'Agglomération Rouennaise (CAR), auprès de qui l'actuel président de la métropole Frédéric Sanchez a joué un rôle très actif en 2010. L'agglomération, la Communauté Rouen Elbeuf Austreberthe (CREA), devenue le 1er janvier métropole Rouen Normandie regroupait alors 71 communes, ce qui demandait un pilotage politique particulier et un volontarisme afin de mener le projet à terme. Le président de la métropole confie avoir dû mettre en place un pilotage opérationnel quasi quotidien, avec de nombreuses réunions bilatérales et collectives. Il note également la difficulté à coordonner les acteurs et assurer le changement d'échelle avec des élus et techniciens n'ayant pas l'habitude de travailler ensemble.

Si la fusion est née d'une initiative proprement politique et locale, ce volontarisme local doit être mis en relation avec les dynamiques institutionnelles et financières nationales. L'ambition de la fusion pour M. Fabius était ainsi de faire de Rouen un pôle majeur en Normandie, de préparer la diminution des dotations de l'Etat aux collectivités et de palier la raréfaction des ressources de la communauté. De ce fait, les acteurs ont adopté une "posture offensive-défensive", selon l'expression de M. Sanchez.

En termes "offensifs", il s'agissait de passer à une structure plus à même de porter des projets, via la montée en compétence sur un territoire élargi et d'avoir une marge de manœuvre plus large dans la mise en place d'objectifs économiques. L'ambition finale était de constituer un pôle compétitif incontournable en Normandie. Le président de la métropole le formule ainsi: "Accroître notre capacité d'action collective dans l'échelle correspondant au bassin de vie. Donc constater la solidarité de destin de toutes ces communes et mettre en place la capacité à développer de nouvelles initiatives en matière de service public." Il s'agissait donc de dépasser les particularismes locaux pour se constituer en "communauté de destin", c'est-à-dire prendre conscience de l'interdépendance économique et sociale entre les différents territoires qui composent aujourd'hui la métropole. La prise en main par la CREA des compétences obligatoires des communautés d'agglomération, de compétences optionnelles, mais également de nombreuses compétences facultatives devait favoriser l'émergence de projets de développement au niveau intercommunal.

Le volet « défensif » de la fusion reposait sur le constat d'un retournement de conjoncture économique. Le passage à la CREA est intervenu au moment de la remise à l'agenda politique de la "rationalisation" de l'organisation territoriale et des dépenses publiques locales avec la loi de Réforme des Collectivités Territoriales de 2010, ainsi qu'au moment le plus fort de la crise économique de 2008. Les acteurs locaux anticipaient une réduction des dotations allouées et des mesures en faveur du regroupement d'intercommunalités. Le changement d'échelle devait permettre au territoire d'anticiper la diminution de la Dotation Globale de Fonctionnement (DGF), d'une part, en faisant preuve d'un important niveau d'intégration pour pouvoir prétendre au taux de DGF bonifié pour les intercommunalités fortement intégrées, et d'autre part pour bénéficier des mécanismes de péréquation entre communes via la coopération intercommunale. M. Sanchez l'exprime ainsi: "On percevait bien la tension en termes de finances locales, et le choc qu'impliqueraient les baisses de dotations de l'Etat." A ce moment, la Communauté d'Agglomération Elbeuf Boucle-de-Seine disposait d'importantes ressources financières. Il existait donc un fort intérêt des autres communautés à faire jouer des mécanismes de péréquation entre les communes. Cela nécessitait pour l'agglomération elbeuvienne de penser l'ensemble du territoire comme une "communauté de destin" et d'envisager les bénéfices d'une coopération fiscale désavantageuse financièrement mais intéressante en termes politiques. La métropole rouennaise n'est pas concernée directement par la mesure du projet

de la loi NOTRe concernant la mise en place d'un seuil minimal pour les structures intercommunales. En effet, avec près de 500 000 habitants, elle se situe très au-delà du seuil de 20 000 habitants imposé par la loi. Toutefois, en 2010, les deux communautés de communes du Trait-Yainville (6428 habitants au moment de la fusion)³⁶ et de Seine-Austreberthe (18365 habitants)³⁷ n'atteignaient pas ce chiffre. Les questions de "rationalisation" de l'action publique locale et la recherche d'un "optimum dimensionnel" étaient déjà au cœur des débats (la loi RCT fixait ainsi un seuil de 5 000 habitants). Ces débats ont pu inciter ces territoires, par anticipation, à rejoindre la CREA. Ainsi la Communauté de Communes du Trait-Yainville était composée de deux communes, celle du Trait et de Yainville. Celles-ci se sont saisies de l'occasion permise par la loi RCT comme "opportunité de rationalisation", pour reprendre les mots du service Action économique de la métropole, et se rapprocher de Rouen. Il existait une anticipation des dynamiques institutionnelles à venir. Les débats autour de la "rationalisation de la carte intercommunale" ont incité les élus à intégrer la CREA en créant une impulsion pour relancer la coopération intercommunale.

2. DE LA FUSION DE 2010 À LA MÉTROPOLE DE 2015 : RETOUR SUR LES ÉTAPES DE LA CONSTRUCTION INTERCOMMUNALE

L'échec du passage en Communauté Urbaine

Pour atteindre son objectif de constituer un pôle central en Normandie, la CREA voulait accéder lors de la fusion du 1^{er} janvier 2010 au statut de communauté urbaine. Ce nouveau statut se serait en effet accompagné d'une plus grande prise de compétence par l'intercommunalité. Le passage en Communauté urbaine impliquait une intégration plus forte et ainsi permettait de porter des projets de grande ampleur. La CREA aurait également bénéficié d'une majoration de sa DGF encore plus importante et ce statut lui aurait également assuré une plus grande visibilité. La montée en compétence entraînait cependant des difficultés. Ainsi, la prise de compétence de la voirie, obligatoire dans le cadre d'un passage en Communauté Urbaine, soulevait des réticences de la part des élus municipaux. Pour certains d'entre eux, la compétence de la voirie fait partie du « cœur de métier » des communes et joue un rôle structurant dans les politiques municipales.

Toutefois, la défection de la commune de Barentin peu de temps avant la fusion, revenue sur son accord d'intégrer le nouvel ensemble, a fait passer la CREA en-dessous du seuil requis de 500 000 habitants pour prétendre au statut de CU. Cela a été vécu comme un échec, ou du moins un obstacle, dans la stratégie politique de constitution d'un ensemble intégré et compétitif. La compétence de la voirie n'a donc finalement pas été transférée en 2010 à la CREA. Pour autant, l'ambition était de constituer une Communauté d'Agglomération suffisamment intégrée pour pouvoir mener des projets cohérents à l'échelle du nouveau territoire et de bénéficier d'une revalorisation des dotations d'Etat. La CREA a donc pris la compétence de l'urbanisme et s'est dotée de nombreuses compétences facultatives. Toutefois, si la fusion a été l'occasion d'une montée en compétence pour la Communauté d'Agglomération Rouennaise, elle ne l'a pas été nécessairement pour les communautés de Seine Austreberthe et d'Elbeuf. Ces

36 Maire-Conseil, Coopération intercommunale, la nouvelle vague, éditions de l'Aube, 2014

37 Ibid

deux communautés étaient très intégrées avant la fusion de 2010 et les élus comme les techniciens ont jugé que ce modèle d'intégration n'était pas reproductible sur un territoire élargi à 71 communes. Pour reprendre l'exemple de la compétence de la voirie, celle-ci était une compétence communautaire de la communauté de Seine Austreberthe, compétence qui est donc redescendue à l'échelon communal après la fusion.

Le passage en métropole

Rétrospectivement, les acteurs perçoivent la fusion de 2010 comme une étape intermédiaire incontournable pour le passage ensuite en métropole. Le président de la métropole et les techniciens de la direction du développement économique considèrent que la fusion de 2010 a permis de préparer le passage en métropole en habituant les maires des petites communes à ce changement d'échelle et en incitant les différents services à travailler au sein d'un territoire élargi. Les cinq ans d'ancienneté de la CREA ont aussi permis d'harmoniser les pratiques des services et de commencer à dépasser les frontières des anciens EPCI. Cette harmonisation s'opère de deux manières, en premier lieu par l'habitude de travail en commun qu'acquière les différents services, mais également par les regroupements progressifs de services suite à des non remplacements de départs en retraite ou des réaffectations. Si techniquement, il existe encore certaines limites à la coopération intercommunale au sein de la métropole, son président révèle que politiquement, l'enjeu est aujourd'hui ailleurs : "Vous me parlez de la fusion, c'était déjà en 2010, notre actualité c'est le passage en métropole".

L'obtention du statut de métropole repose également sur un critère démographique et la Communauté d'Agglomération Rouennaise seule n'aurait pas pu prétendre à ce statut. Le passage par la Communauté d'agglomération Rouen Elbeuf Austreberthe a donné au territoire un poids démographique suffisant pour prétendre au statut de métropole, mais aussi une légitimité à prétendre à ce statut. Le passage en métropole signifiait la récupération de la compétence de la voirie qui avait soulevé de vives inquiétudes en 2010, mais le passage par cinq ans de coopération au sein de la CREA a permis de dépasser l'appréhension et le transfert de la compétence s'est fait de façon plus évidente lors du passage en métropole. Comme le résume M. Sanchez, "Nous franchissons en même temps la marche que nous n'avons pas franchie en 2010 de la communauté urbaine et la marche de la métropole."

C. UNE MÉTROPOLE ÉTENDUE QUI INDUIT UNE GOUVERNANCE COMPLEXE

1. UNE VILLE-CENTRE DÉMOGRAPHIQUEMENT FAIBLE PAR RAPPORT AU RESTE DE LA MÉTROPOLE

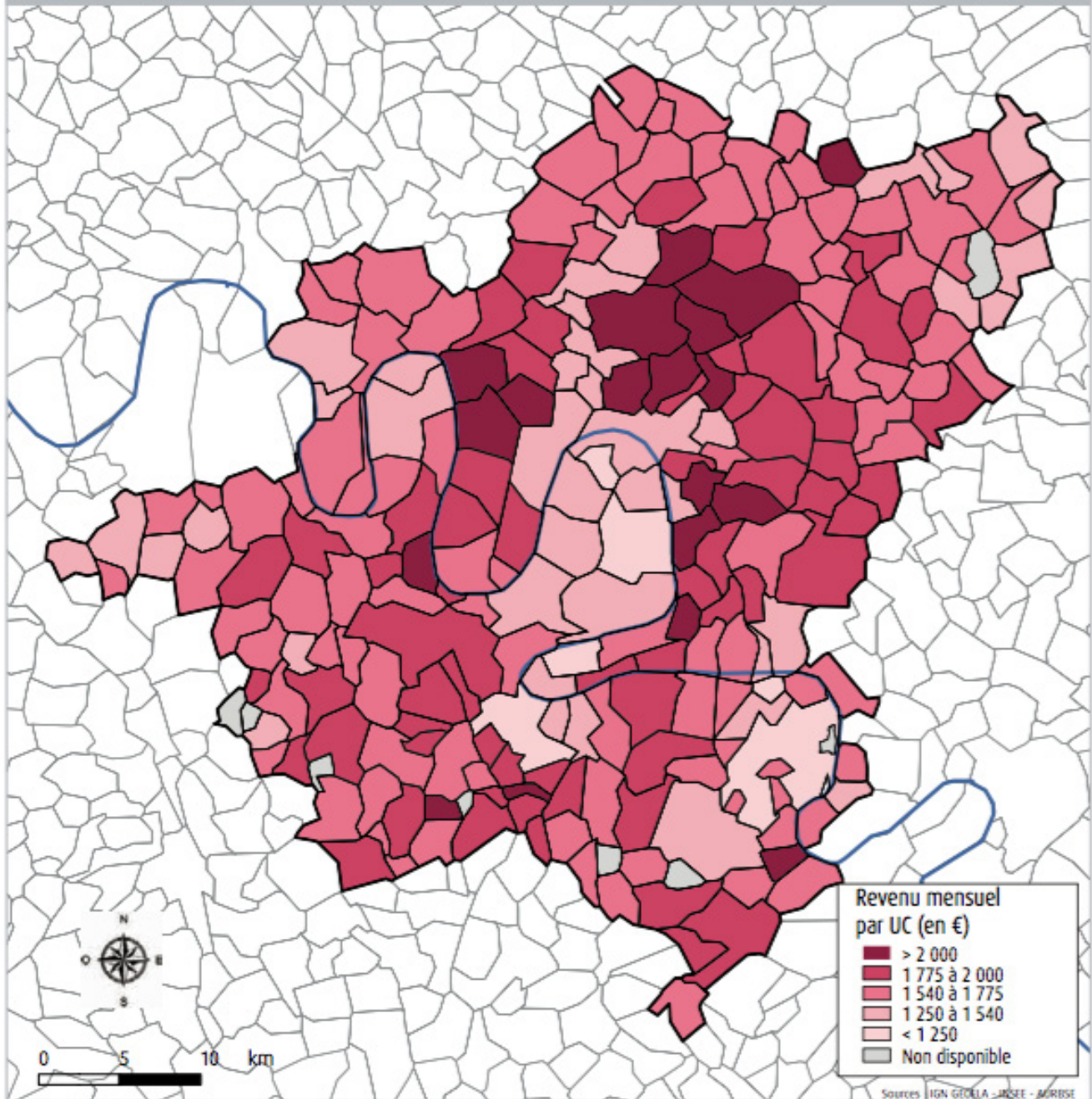
Le contexte territorial et démographique de la métropole rouennaise présentait deux particularités: le nombre élevé de communes et la relative faiblesse démographique de la ville-centre par rapport au reste du territoire³⁸. Cette situation particulière pose des questions d'équilibre politique et de gouvernance spécifiques quand dans la plupart des métropoles ou agglomérations, la ville-centre « domine » démographiquement et exerce de fait un leadership sur l'intercommunalité.

Dans la métropole rouennaise, la mécanique de désignation du président de l'intercommunalité repose sur les petites communes et la présidence n'a jamais échu au maire de la ville-centre. M. Sanchez est maire de Petit Quevilly, une commune périurbaine de plus de 22 000 habitants, 5ème ville de la métropole en terme démographique. Petit Quevilly est une commune qui associe à une dimension résidentielle des activités économiques industrielles, avec par exemple la présence du producteur d'engrais GPN qui emploie 340 personnes.

Si la faiblesse démographique de la ville-centre ne constitue pas une difficulté politique en soi, la mise en place d'une vision politique peut s'avérer plus délicate en cas de cohabitation politique difficile entre la ville-centre et la métropole. Les décisions peuvent alors se prendre sans systématiquement associer la ville de Rouen, si celle-ci est en désaccord avec le reste de l'agglomération.

D'autant que la gouvernance de la métropole est aussi marquée par l'existence de disparités sociales infra-métropolitaines qui se répercutent sur les jeux d'acteurs politiques communautaires. La Seine marque une frontière géographique, mais aussi sociale et symbolique. Au sein de la ville de Rouen, il existe des disparités entre la rive gauche et la rive droite de la ville avec des histoires et des traditions politiques différentes. En effet, la rive gauche demeure marquée par une forte présence d'ouvriers et de zones industrielles, elle a longtemps formé la "couronne rouge" de Rouen avec une importante présence du Parti Communiste, aujourd'hui fortement réduite. Le centre-ville est situé sur la rive droite, on y trouve les cadres et les ménages les plus aisés. Cette dualité se retrouve au-delà des limites communales et traverse dans une moindre mesure la métropole, comme en témoigne la carte des revenus mensuels en Unité de Consommation sur le territoire métropolitain.

Revenus médians par unités de consommation en 2008



Source : AURBSE, Le bassin de vie de Rouen. Indicateur de positionnement et d'évolution, 2011

2. DES INNOVATIONS INSTITUTIONNELLES QUI CHERCHENT À CONCILIER ÉCHELLE MÉTROPOLITAINE ET SERVICES DE PROXIMITÉ

Une gouvernance complexe

Au-delà de la question soulevée par la faiblesse démographique de la ville-centre, gérer une métropole à 71 communes, dont de nombreuses communes rurales, nécessite une organisation politique adaptée. Il a été nécessaire de trouver des mécanismes institutionnels pour répondre aux craintes des élus municipaux de voir leurs prérogatives « confisquées » par l'agglomération et préserver des échelons et services de proximité, tout en maintenant un fort niveau d'intégration et tout en préservant les objectifs de rationalisation et de simplification inhérents à la création de la métropole.

Quatre mesures ont été prises pour répondre à ces craintes, notamment la mise en place de Pôles de Proximités et d'un Fonds d'aide à l'aménagement à destination des petites communes, la tenue d'une Commission « Petites Communes » et la mise en place d'une Direction "Petites communes" au sein des services de la Métropole. Selon le service Action Economique de la métropole, ces éléments contribuent à une sorte de "cocooning institutionnel", c'est-à-dire une manière de tenir compte des différentes attentes des petites communes, destiné à favoriser le travail en commun.

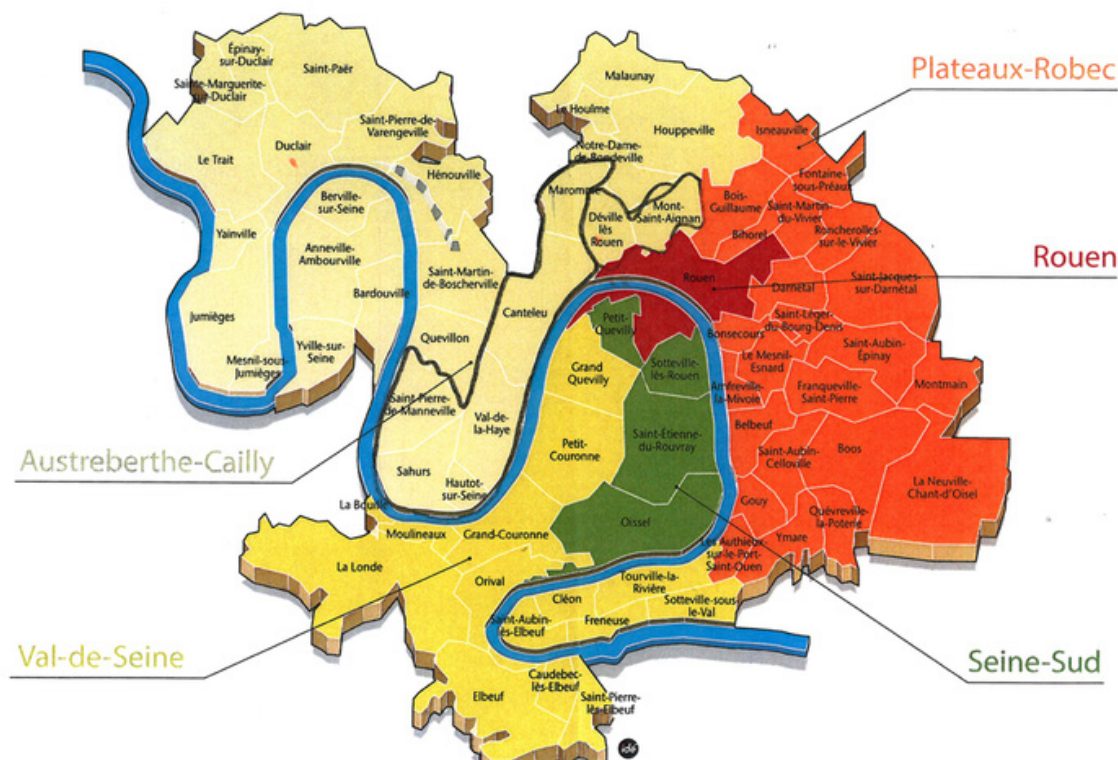
- Les pôles de proximité : Ils agissent comme des antennes déconcentrées de la métropole destinées à informer les habitants sur ses réalisations, les services qu'elle peut amener mais également pour qu'ils puissent effectuer leurs démarches administratives sans nécessairement se rendre dans la ville-centre. Le site de la métropole précise : "Des pôles de proximité au service des communes sont implantés pour faciliter les démarches administratives et informer les usagers sur les services et les actions de la Métropole. Ils permettront également une gestion de proximité notamment en matière de services aux usagers (transports, eau/assainissement, déchets ménagers), de voirie, d'urbanisme et de développement économique". Le périmètre de chacun de ces 5 pôles de 100 000 habitants environ a été dessiné par la métropole.

En pratique, chaque pôle a en charge la gestion de compétences telles que la voirie ou les espaces verts sur son territoire, accompagnée par le transfert d'agents et de budgets. Cet échelon permet une transition entre les échelles métropolitaine et communale : il est plus accessible que la métropole pour les habitants, mais permet une gestion plus rationnelle et économe des compétences que les nombreuses communes.

- Le Fonds d'aide à l'aménagement : Il s'agit de ressources métropolitaines affectées spécialement au soutien financier des communes membres. Il a pour objectif d'aider certaines communes avec un petit budget à mener des actions d'aménagement à l'échelle communale.

La Métropole Rouen Normandie

Les 5 pôles de proximité



Source : Métropole Rouennaise, www.ville-petite-couronne.fr

- La Direction "petite commune" : Elle mobilise les services de la métropole pour apporter conseils et assistance aux communes membres. Cela peut se traduire par la mise à disposition pour des projets communaux de techniciens communautaires, une assistance juridique, la réalisation d'un diagnostic, une assistance à maîtrise d'ouvrage ou un accompagnement de conduite d'opération.
- La Commission « Petites Communes » : Elle se réunit une fois par trimestre et comprend les maires de chaque commune membre et un vice président de la Métropole. Elle vise à faire office d'interface entre les élus communaux et la métropole pour faire remonter leurs attentes, leurs besoins et le cas échéant leurs doléances.

Le territoire de la métropole rouennaise est un territoire étendu sur un large périmètre correspondant au bassin de vie et d'emplois de Rouen et Elbeuf. Ce territoire affronte les mêmes défis et la fusion des communautés dont il résulte correspond à l'ambition des élus de créer un pôle en Normandie à même de répondre aux enjeux de compétitivité actuels. Toutefois, ce territoire qui regroupe 71 communes et une ville centre démographiquement faible demande une gestion politique délicate. La mise en place de mécanismes institutionnels destinés à répondre aux exigences de proximité et de rationalisation à grande échelle doit permettre de mener à l'échelle métropolitaine un réel projet de territoire pour faire de Rouen Normandie une métropole à dimension internationale.

II. L'AMBITION DE PORTER UN VÉRITABLE PROJET DE TERRITOIRE AU RAYONNEMENT NATIONAL

Le passage en métropole de la métropole Rouen Normandie qui date du 1er janvier 2015 arrive comme un aboutissement du projet de constitution d'un pôle institutionnel structurant en Normandie. Comme en témoigne Rouen Normandy Invest, le Conseil de Développement de l'aire urbaine de Rouen, le passage en métropole a suscité de nombreuses attentes, notamment pour les entreprises.

A. LE LABEL MÉTROPOLITAIN : UNE OPÉRATION DE « MARKETING TERRITORIAL » QUI INTÉRESSE MAIS AUSSI INTERROGE LES ACTEURS ÉCONOMIQUES

1. LA CRÉATION D'UNE MARQUE MÉTROPOLITAINE

Le terme de métropole se distingue de celui de Communauté Urbaine ou Communauté d'Agglomération, en ce sens que son usage dans le langage courant lui confère une dimension moins administrative et technique. Le terme de « métropole » donne en effet une image de dynamisme du fait de la confusion entretenue entre la catégorie administrative et son acception géographique. Le territoire du rouennais ainsi labellisé métropole peut donc s'appuyer sur l'idée géographique que la métropole concentre par exemple des activités de tertiaire supérieur et de haute technologie, alors même que ces caractéristiques ne sont pas nécessairement vérifiées dans le cas de la métropole rouennaise.

En outre, le label "métropole" donne une visibilité internationale et constitue donc l'occasion de repenser une réelle stratégie de marketing territorial pour attirer les entreprises et les investisseurs. Le passage en métropole représente l'occasion de franchir une nouvelle étape en capitalisant sur les apports de la fusion de 2010. Les bases institutionnelles et le dialogue entre les acteurs sont suffisamment établis pour que ce projet permette de penser une stratégie qui dépasse l'agrégat des stratégies locales et développe une véritable perspective économique plus large à l'échelle de la métropole. Cela passe par une meilleure connaissance du territoire et une objectivation de son activité économique: ainsi, plusieurs études sont en cours pour établir un diagnostic métropolitain, base de la future stratégie économique de la métropole. La dimension internationale du label métropole est renforcée par l'usage du terme Normandy, notamment par l'agence de développement Rouen Normandy Invest. Le passage à l'anglais permet de capitaliser sur l'héritage historique du territoire. Le nom Normandy est connu en France et à l'international (notamment dans les pays anglo-saxons) du fait de l'importance centrale qu'ont occupé les plages normandes dans l'histoire de la Seconde Guerre Mondiale.

Logo de la marque Enjoy Rouen Normandie, juin 2014



L'agence de développement travaille à la stratégie de marketing territoriale en portant la marque Enjoy Rouen Normandy. Cette marque a pour vocation de favoriser la visibilité du territoire. L'objectif d'attractivité est central, comme en témoigne le logo choisi pour symboliser la marque et la description qu'en donne Rouen Normandy Invest sur son site : "un sigle quadricolore rappelant quatre caractéristiques fortes de notre territoire : son poumon vert (pâturages et forêts), le bleu de la Seine, son patrimoine couleur or et enfin, un rouge pour son attractivité. Le tout laissant deviner la forme d'une pomme avec la présence de deux feuilles vertes sur le dessus qui vient accentuer

la marque sur le patrimoine naturel du territoire"³⁹. La métropole participe au projet et le soutient mais la marque Enjoy Rouen Normandy ne dépend pas uniquement de la métropole, qui n'est qu'un des acteurs à l'origine du projet dont la gouvernance mêle acteurs publics et privés. Pour Rouen Normandy Invest, le succès de cette marque ne pourra résulter que de son appropriation par les acteurs locaux, les acteurs politiques mais elle compte également sur les artistes, les sportifs pour s'en saisir et agir en ambassadeurs du territoire. La marque Enjoy Rouen Normandy doit donc permettre de renforcer la visibilité du territoire et construire un sentiment d'identité métropolitaine.

2. UNE STRATÉGIE DE POSITIONNEMENT PAR RAPPORT AU GRAND PARIS

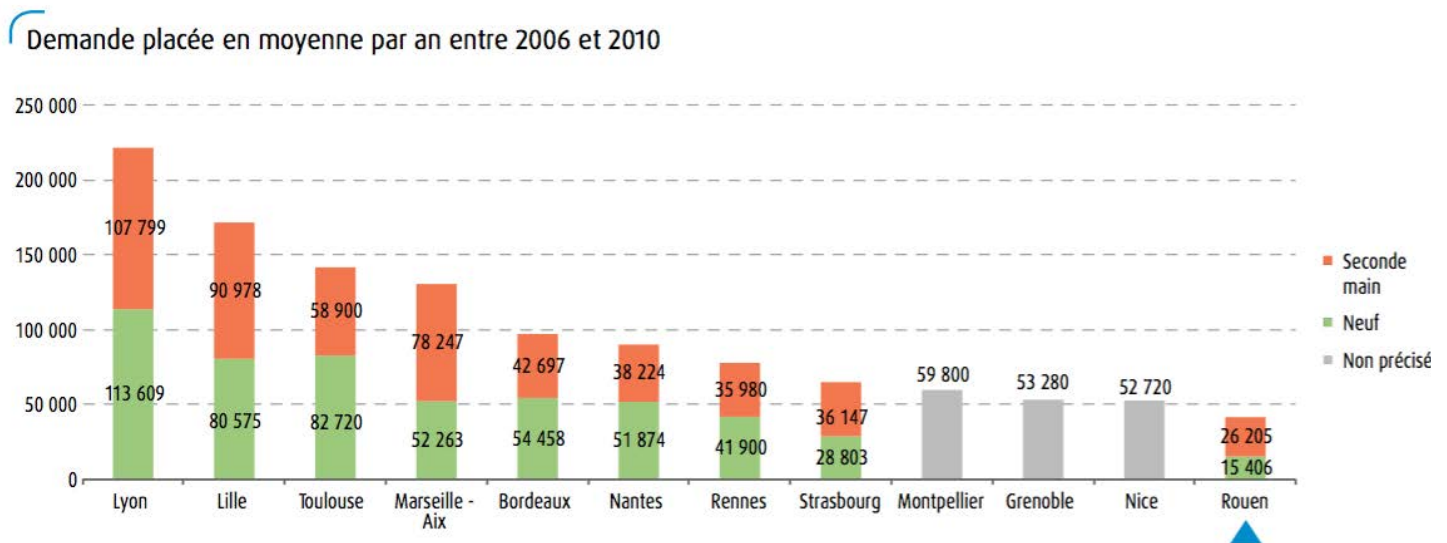
La stratégie métropolitaine de marketing territorial doit s'accompagner d'une réelle « métropolisation », au sens géographique de l'économie rouennaise. Or, comme mentionné plus haut, celle-ci souffre d'un déficit de fonctions métropolitaines et plus largement d'activités tertiaires supérieures.

Une faiblesse majeure en ce sens réside dans le déficit d'immobilier de bureau. Ainsi, l'étude de

39 <http://www.la-crea.fr/enjoy-rouen-normandy-1115>

l'Agence d'Urbanisme de Rouen Boucles de Seine Eure « Quel potentiel pour l'immobilier de bureau à Rouen ? Indicateurs de positionnement et perspectives » souligne la faible ampleur du marché rouennais. Celui-ci se situe en dernière position sur les 12 agglomérations étudiées pour la période 2006-2010 (voir graphique) en termes de demande placée, c'est-à-dire, selon cette même étude, le « volume des transactions, à la location ou à l'achat, effectuées par les utilisateurs, y compris sous forme d'opérations en compte propre, de clés en main ou de précommercialisations, mais hors renégociations de bail et acquisitions de bureaux par des utilisateurs qui en étaient déjà locataires ».

Aperçu de la Demande placée en moyenne par an entre 2006 et 2010



Source : Réseau national des observatoires de l'immobilier d'entreprise (RNOIE), CBAE ("Market View Regions", 2010), Aurbse

La métropole rouennaise manque d'immobilier de bureau, neuf ou rénové, pour accueillir les entreprises qui exercent des activités tertiaires et plus particulièrement des fonctions métropolitaines supérieures. Cette réflexion se combine avec l'arrivée de la Ligne Nouvelle Paris-Normandie: cette ligne, prévue pour 2030, placera Rouen à 30 minutes de Paris. L'idée est d'anticiper les changements induits par la mise en service de cette ligne de transport. Le rapprochement avec Paris est l'occasion de construire une stratégie d'attractivité économique en attirant des entreprises en quête de proximité avec la capitale. Cependant ce rapprochement peut aussi constituer un risque et l'attractivité de Paris peut aussi contribuer à la fuite des ménages et des entreprises de la métropole rouennaise. L'arrivée de la ligne Paris-Normandie en 2030 est donc vue comme un tournant à préparer pour en faire un moteur de développement économique, ce qui suppose de travailler les faiblesses du territoire métropolitain avant sa mise en service et notamment d'avoir entre temps développé l'offre d'immobilier de bureau. Le nouveau quartier de la future gare fait l'objet d'une attention particulière avec l'objectif de répondre au double besoin d'immobilier de bureau pour le tertiaire supérieur et de développement d'une activité économique sur la métropole. Selon l'agence d'urbanisme, il doit devenir un "quartier tertiaire supérieur emblématique". Rouen Normandy Invest souligne le succès de l'immeuble Innopolis en matière d'offre d'immobilier de bureau: celui-ci a attiré 60 entreprises en 18 mois, prouvant l'enjeu à développer cette offre et est aujourd'hui rempli aux trois quarts.

La volonté de maintenir et renforcer l'activité économique de service sur le territoire s'accompagne d'une volonté de développer son attractivité résidentielle et son activité touristique, grâce aux leviers importants que sont le maintien d'un cadre de vie agréable et la future ligne Paris-Normandie. A ce titre, la métropole travaille au développement d'une offre résidentielle de qualité, avec notamment l'éco-quartier Flaubert au croisement des centre-ville de Rouen et de Petit Quevilly, qui prévoit la réalisation de 2400 logements et l'aménagement de 200 000 m² de surface économique. Elle travaille également sur le potentiel économique que représente le tourisme: le tourisme d'affaires, par le développement de conférences (notamment via le réseau Rouen Normandy Invest) mais également par le développement d'une politique culturelle plus importante, liée au patrimoine historique du territoire. Le Panorama XXL a ainsi ouvert en décembre 2014: cette attraction touristique propose des reproductions de villes ou d'œuvres visibles sous forme de panorama à 360°, visibles depuis une plateforme d'observation située à 15m de hauteur, pour une immersion complète des visiteurs. Il faut y ajouter en mars 2015 l'ouverture d'un historial Jeanne d'Arc dans les locaux de l'archevêché de Rouen. Ces deux exemples incarnent la volonté de faire du tourisme un axe de développement pour le territoire métropolitain, via la réalisation d'œuvres innovantes et la réappropriation du passé local.

Le passage en métropole doit donc permettre de renforcer l'attractivité du territoire et la stratégie retenue consiste en la mise en scène et le développement de la "singularité" de la métropole rouennaise. La stratégie métropolitaine 2015-2025 est explicite: "La dynamique métropolitaine ne doit pas conduire à nous couler dans un moule standardisé sous l'effet uniformisant d'une concurrence entre les territoires qui développeraient les mêmes recettes pour atteindre un même idéal urbain supposé. La Métropole Rouen Normandie doit donc travailler pour conserver, renforcer et valoriser ce qui fait d'elle une métropole unique, son « cachet », sa marque de fabrique."⁴⁰

B. DEVENIR UN PÔLE DE RAYONNEMENT PAR L'IDENTIFICATION D'UNE FILIÈRE MOTEUR POUR LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

Comment mettre en scène la singularité de la métropole pour attirer les investisseurs et promouvoir son image à l'échelle régionale, nationale et internationale? L'option économique retenue consiste en l'identification d'une filière moteur pour le territoire. Si l'on dénombre plusieurs activités clés sur le territoire, aucune ne s'impose aujourd'hui comme un marqueur économique territorial. Identifier une activité phare à même de jouer le rôle de moteur économique constitue une priorité. La métropole a lancé une étude en ce sens, sans toutefois vouloir renoncer au maintien d'une pluralité des activités: La direction de Rouen Normandy Invest reprend l'exemple lyonnais où la filière des biotechnologies joue ce rôle de pivot économique. Le projet résulte donc bien d'une volonté de positionnement dans le contexte national d'émergence des métropoles, de plus en plus mises en concurrence. La proximité de Rouen avec la capitale, soumet la ville à la concurrence directe de la métropole parisienne, avec le risque de fuite d'activités économiques vers la capitale. Accroître sa visibilité suppose donc pour la métropole Rouen Normandy de trouver une filière phare qui lui permette de se distinguer de ses concurrentes.

40 Métropole Rouen Normandie, *Métropole Rouen Normandie 2015-2025 - Une décennie métropolitaine*, février 2015

LES FILIÈRES ÉCONOMIQUES D'EXCELLENCE DU ROUENNAIS

L'automobile : Traditionnellement, l'automobile est l'industrie phare du territoire, mais le secteur a beaucoup souffert de la désindustrialisation. Cela étant, elle reste un élément structurant du tissu économique, notamment autour du site de Renault à Cléon spécialisé dans la construction de moteurs à très haute performance et qui compte 4000 employés. Selon l'INSEE, le secteur automobile compterait encore 6 300 emplois sur l'Aire d'Influence de Rouen Elbeuf (AIRE), notamment en assurant l'activité de nombreux sous-traitants. L'AIRE comprend le périmètre de la métropole rouennaise et plus largement tout ou partie d'une quinzaine de communautés environnantes, elle correspond à 313 communes et 660 000 habitants (voir carte). Le territoire bénéficie d'un savoir-faire et d'ouvriers qualifiés qui pourraient faire de la filière automobile la filière stratégique, mais ce choix peut s'avérer risqué pour les acteurs locaux. En effet, le secteur est sensible aux effets économiques conjoncturels (baisse de la consommation, hausse des coûts de production, hausse du prix des matières premières) et peut être soumis à des délocalisations.

Les éco-technologies : La métropole a d'ores et déjà encouragé le développement d'une filière autour des éco-technologies : matériaux, informatique, énergétique ou électronique en lien avec les secteurs de l'automobile, l'aéronautique, l'énergie ou l'éco-construction. Ils sont regroupés au sein du Technopôle du Madrillet (1 200 emplois), bénéficiant du savoir-faire du pôle de compétitivité MOV'EO, spécialisé dans la Recherche et Développement en matière de mobilité automobile et de transport public et de nombreux centres de recherche fondamentale (tel que CORIA ou IMR) de recherche appliquée (CEVAA, CERTAM, IRSEEM) ou encore des plateformes technologiques (CERTI, UGV). Ainsi cette filière, très liée à la recherche et innovation constitue un possible levier de développement économique à forte valeur ajoutée qui peut s'appuyer sur des réseaux d'acteurs existants et les savoir-faire locaux liés à la tradition portuaire du territoire. L'éco-technologie s'inscrit dans le prolongement de la filière automobile, comme en témoigne la présence de MOV'EO dans le technopôle du Madrillet.

La chimie - pharmacie : L'une des activités moteur du territoire pourrait être la pharmacie, chimie et pétrochimie. La présence du Grand Port Maritime de Rouen a ainsi favorisé le développement d'activités de raffinage auxquelles s'ajoutent des entreprises historiques spécialisées en industrie chimique, comme GPN à Petit-Quevilly qui produit de l'engrais (fertilisants azotés et composés). A cela s'ajoutent des activités de parfumerie autour du site de Glaxo Wellcome production, un parfumeur qui emploie 800 personnes et des activités de pharmacie autour d'un site de Sanofi-Aventis qui emploie quant à lui plus de 650 personnes. Le secteur de la parfumerie-pharmacie représente sur l'ensemble de l'AIRE plus de 2400 emplois.²

La santé : En lien avec la pharmacie, la santé représente également une filière forte de la métropole, structurée autour d'un pôle tertiaire technologique dédié, le pôle Rouen Innovation Santé. Associé au Centre Hospitalier Universitaire, premier employeur de la métropole et de la région Haute Normandie, ce technopôle accueille la pépinière Biopolis, censée jouer le rôle d'incubateur pour les entreprises innovantes dans le domaine de la Santé. Sanofi possède ainsi un site de production à Saint-Aubin-lès-Elbeuf qui emploie 250 personnes et est aujourd'hui en cours d'agrandissement. On trouve également sur le territoire des lieux de recherche pharmaceutique comme Etypharm à Grand Quevilly.

La logistique : On dénombre également sur le territoire de nombreuses activités logistiques avec la présence du Grand Port Maritime, en lien avec les différentes plateformes logistiques de l'Axe Seine et du pôle de compétitivité Nov@log. Le Grand Port Maritime de Rouen est le premier port français pour l'agro-alimentaire et l'agro-industrie. FlexiFrance, un des plus grands employeurs du territoire (700 salariés) exerce une activité logistique de production de tuyaux flexibles pour le transport d'hydrocarbure en mer.

C. FAVORISER L'INNOVATION POUR DÉVELOPPER LES ACTIVITÉS À FORTE VALEUR AJOUTÉE

1. FAVORISER L'INNOVATION

Quelle que soit la filière retenue, les acteurs se rejoignent sur la nécessité de se diriger vers des activités à forte valeur ajoutée et de l'industrie de pointe. Le lien entre les entreprises et la recherche doit être renforcé pour permettre au territoire de devenir un lieu d'innovation. La présence de deux pôles de compétitivité sur le territoire participe au renforcement de ce lien. Le premier, MOV'EO, à vocation mondiale, est spécialisé dans la Recherche et Développement en Automobile et Transports publics ; il compte 380 membres et vise par leur mise en réseau à favoriser l'innovation et l'inscription des acteurs économiques locaux dans les réseaux européens et internationaux. Il représentait en 2012 74026 salariés (ce chiffre s'explique en partie par le fait que pôle concerne également l'Ile-de-France).⁴¹ L'accès pour certains projets et entreprises au "label MOV'EO" accordé par le Comité Opérationnel du Pôle, leur facilite l'accès aux financements de l'Agence Nationale de Recherche (ANR) et de l'Agence De l'Environnement et de la Maitrise de l'Energie (ADEME). Un autre label, le label Entreprises Innovantes des Pôles (EIP) distingue les PME à fort potentiel de croissance pour les aider à lever des financements privés.

Le deuxième pôle Nov@log, lui aussi à vocation mondiale, est dédié à la logistique et la supply-chain avec quatre domaines plus spécifiques d'activité : la compétitivité logistique des filières industrielles, la logistique dématérialisée, la logistique durable et les systèmes de transport et infrastructures multimodales. Il représentait en 2012, 7760 salariés⁴². Nov@log, comme MOV'EO, labellise des projets de recherche innovants qui favorisent les retombées économiques pour les acteurs de la logistique.

41 Ministère du redressement productif, Datar DGCIS, Tableau de bord des pôles de compétitivité édition 2013, MOV'EO

42 Ministère du redressement productif, Datar DGCIS, Tableau de bord des pôles de compétitivité édition 2013, Novalog.

PÔLE DE COMPÉTITIVITÉ

Les pôles de compétitivité ont été créés en 2004 en France dans le cadre d'appels à projets nationaux, afin de mobiliser les facteurs clefs de la compétitivité et de développer la croissance et l'emploi sur des marchés porteurs.

Selon la définition de la Délégation Interministérielle à l'Aménagement et la Compétitivité du Territoire, un pôle de compétitivité est une combinaison, sur un espace géographique donné, d'entreprises (petites et grandes), de centres de formation et d'unités de recherche publiques ou privées engagés dans une synergie autour de projets communs au caractère innovant. Ce partenariat s'organise autour d'un marché et d'un domaine technologique et scientifique qui lui est attaché, et doit rechercher une masse critique pour atteindre une compétitivité et une visibilité internationales.

L'enjeu est de s'appuyer sur les synergies et la confiance créées entre les acteurs par l'intermédiaire de coopérations concrètes dans des projets collaboratifs et innovants. Il s'agit de permettre aux entreprises impliquées de prendre une position de premier plan dans leurs domaines en France et à l'international.

La dernière phase de la politique des pôles de compétitivité lancée par le Gouvernement en janvier 2013 (pour 6 ans) s'inscrit dans le cadre du Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi. Elle se caractérise par une gouvernance partenariale entre l'Etat et les collectivités territoriales, et vise à concentrer l'action des pôles de compétitivité vers les produits et services à industrialiser avec pour ambition majeure d'accroître l'impact économique des pôles pour davantage de croissance des entreprises et plus d'emplois. Deux piliers structurent cette ambition : accroître les retombées économiques des projets de R&D des pôles et amplifier l'accompagnement de la croissance des PME et ETI dans les territoires.

Pour favoriser la croissance des PME, quatre domaines ont été perçus comme prioritaires par les pouvoirs publics : l'accès aux financements, l'ouverture à l'international, l'anticipation des besoins en compétences et l'accompagnement individuel des PME.

Source : Competitivite.gouv

Un autre acteur travaille à favoriser l'innovation sur le territoire, il s'agit de l'Agence de l'Innovation de Haute Normandie : SEINARI. Celle-ci a été créée en 2009, à l'initiative de l'Etat et de la Banque Publique d'Investissement avec cinq missions :

- Favoriser et accompagner la création d'entreprises innovantes
- Soutenir l'innovation dans les PME existantes
- Animer et structurer le Réseau Régional de l'Innovation
- Promouvoir le développement de l'Innovation
- Piloter la Stratégie Régionale pour l'Innovation.

La métropole est donc amenée à s'appuyer sur ce réseau d'acteurs publics ou privés pour développer l'innovation et assurer une montée en gamme des filières fortes du territoire. Le réseau "J'innove à Rouen" incarne les stratégies de coopération entre acteurs mises en place dans ce sens. Il a été fondé par la Métropole Rouen Normandie, l'Agence de Développement Rouen Normandy Invest, l'Agence de l'Innovation Seinari et la Chambre de Commerce et d'Industrie de Rouen. Ce réseau vise prioritairement les jeunes entrepreneurs, les porteurs de projets innovants, les entreprises en développement mais également les étudiants dans l'enseignement supérieur. Il est reconnu par le label européen EC-BIC, qui lui permet d'être membre du réseau européen European BIC Network (EBN). Il accompagne ses membres à travers quatre actions: l'hébergement, le conseil et la formation, le financement et la mise en réseau.

2. UN TERRITOIRE UNIVERSITAIRE

Pour favoriser l'innovation, la métropole rouennaise compte également sur son statut de ville universitaire. Le territoire compte plus de 30 000 étudiants: 24 000 à l'Université de Rouen, 6 000 sont regroupés dans les grandes écoles (ESIGELEC, Rouen Business School, INSA) et 1 000 au sein de Classes Préparatoires aux Grandes Écoles. Le territoire attire les étudiants venus de la région normande et au-delà; on dénombre ainsi une proportion de 10% d'étudiants étrangers⁴³. En revanche, le nombre de chercheurs est assez limité par rapport au nombre d'étudiants: on en compte environ 2 000 dans la métropole, malgré la présence de 40 laboratoires, notamment des unités de l'INSERM et du CNRS⁴⁴ et la présence du Centre Hospitalier Universitaire. La dimension universitaire du territoire peut être mobilisée pour favoriser l'innovation mais nécessite, là encore, de renforcer son attractivité, notamment auprès des chercheurs.

Les activités de recherches sont réparties au sein de trois pôles majeurs sur le territoire: Saint Etienne du Rouvray (avec le Madrillet), Mont Saint Aignan (avec le CESI et Rouen Business School) et Rouen (autour du CHU et dans le quartier de l'Université, quartier Pasteur). Les différents établissements travaillent en réseau et en association avec la métropole, au sein de la Conférence pour l'Enseignement Supérieur de l'Agglomération Rouennaise (CESAR). Les actions du CESAR vont de l'encadrement de la vie étudiante (concours vidéo et photo sur la vie étudiante, charte des soirées étudiantes, etc.) à la participation à la stratégie universitaire métropolitaine (audit de la carte des transports avec la CREA dès 2010). La recherche et l'université sont ainsi clairement identifiées dans la stratégie 2025 comme leviers de développement de l'innovation: "Il faut créer et développer un véritable esprit de campus métropolitain, c'est-à-dire intensifier les liens, les interactions de tous ordres entre l'université et les établissements d'enseignement supérieur et de recherche d'une part, les habitants, les entreprises et plus globalement le territoire d'autre part, pour créer une émulation collective qui favorise la transmission des savoirs et la production de connaissances nouvelles."⁴⁵

43 Stratégie de développement économique : Horizon 2020, édition mars 2011.

44 Ibid.

45 Métropole Rouen Normandie, *Métropole Rouen Normandie 2015-2025 - Une décennie métropolitaine*, février 2015

D. DE L'IDENTIFICATION DE LA STRATÉGIE À SA MISE EN ŒUVRE: PASSER D' ACTIONS ÉCONOMIQUES ÉPARSES À UNE STRATÉGIE MÉTROPOLITAINE INTÉGRÉE

Aussi, que ce soit à travers l'identification de ses faiblesses, l'ambition de renforcer l'attractivité du territoire, le positionnement par rapport au Grand Paris, la volonté d'identifier une filière stratégique ou le renforcement de l'innovation, la métropole rouennaise cherche à construire une stratégie de territoire ambitieuse, en phase avec ses atouts. Toutefois, les actions actuelles de la métropole restent encore éparées et la traduction de la stratégie dans les actes limitée ; le rôle de la métropole reste aujourd'hui d'abord celui d'animateur économique et de gestionnaire des zones d'activités.

1. LE SUIVI DU PARCOURS RÉSIDENTIEL DES ENTREPRISES ET LEUR ACCOMPAGNEMENT CONSTITUE LA PREMIÈRE ACTION ÉCONOMIQUE DE LA MÉTROPOLE

La métropole travaille pour le moment à suivre le parcours résidentiel des entreprises de leur implantation sur le territoire jusqu'à la sortie de pépinière. L'accent est mis sur les jeunes entreprises innovantes, en lien avec les écoles d'ingénieurs et de commerce sur le territoire et l'Université. La métropole favorise ainsi les partenariats et les conférences communes.

L'agence de développement, Rouen Normandy Invest joue un double rôle dans ce processus. Le premier est un rôle d'interface: on trouve au Conseil d'administration de ce conseil de développement (dirigé par la métropole jusqu'en 2014), outre les grands donneurs d'ordre du territoire (Renault, Flexi France, le Grand Port Maritime de Rouen), l'Université et la métropole, ce qui en fait un lieu d'échanges où peuvent émerger des partenariats ou des projets communs. Le deuxième rôle est celui de prospective économique, rechercher des entreprises et favoriser leur implantation sur le territoire faisant partie intégrante de la mission de Rouen Normandy Invest.

La métropole joue plus un rôle d'accompagnement des entreprises que de prospection. A l'entrée des entreprises sur le territoire, la métropole joue un rôle d'aide à l'installation via l'orientation des entreprises vers les pépinières sur le territoire (Seine Innopolis, Seine Biopolis, le Technopôle du Madrillet, etc.) mais également en facilitant leur sortie de ces pépinières, par l'installation dans des hôtels d'entreprises dédiés. Le ciblage de secteurs particuliers (santé, logistique, éco-technologie) témoigne d'une vision plus large et plus stratégique de l'action économique mais elle reflète aussi la limite du processus d'identification d'une filière moteur. L'activité économique reste répartie entre différents pôles d'activité sur lesquels les entreprises sont orientées, sans qu'aucun de ces pôles ne prédomine. L'activité économique de la métropole repose donc encore sur la gestion de zones d'activité et l'animation économique.

Ces activités sont des activités classiques des intercommunalités qui s'appuient sur la connaissance du tissu industriel local mais elles ne traduisent pas nécessairement le projet métropolitain de constituer un pôle majeur en Normandie.

2. LA DIFFICULTÉ À MOBILISER LES ACTEURS LOCAUX AUTOUR D'UN PROJET DE TERRITOIRE

Il convient alors de s'interroger sur la capacité de la métropole à mobiliser les acteurs autour de son projet. La Chambre de Commerce et d'Industrie d'Elbeuf véhicule les réticences de certains acteurs économiques pour qui le travail de la métropole doit se limiter à la gestion d'activités. Porter un projet métropolitain ambitieux pose la question de son financement: si les entreprises sont favorables à un renforcement de l'attractivité du territoire, elles ne souhaitent pas nécessairement voir la métropole gérer la promotion du territoire. Certains acteurs économiques craignent en effet que la construction métropolitaine s'accompagne d'une hausse de la fiscalité. Ainsi, pour la CCI d'Elbeuf, la métropole suscite des craintes plus que des attentes chez les entreprises qui n'en attendent pas nécessairement d'aides ou une politique de soutien, puisque ces politiques se traduisent par une hausse de l'imposition. La CCI relève ainsi l'exemple d'une taxe transport mis en place par la métropole pour financer le développement des axes métropolitains sur le long terme. Cette taxe est critiquée par les acteurs économiques car elle vise à financer la construction d'infrastructure de long terme en imposant des entreprises qui n'en bénéficient pas aujourd'hui. Toutefois, cette vision n'est pas nécessairement partagée par l'ensemble des acteurs économiques: à Rouen Normandy Invest, on perçoit plutôt de grandes attentes à l'égard de la métropole qu'il s'agirait de ne pas décevoir: "Tout se joue aujourd'hui, c'est vraiment une année charnière (...) Les entreprises étaient et restent très attentives à la création de la métropole, mais elles veulent du concret. Elles ont des attentes fortes."

CONCLUSION :

La fusion de quatre EPCI pour former la CREA le 1er janvier 2010 a été l'occasion de constituer une coopération intercommunale sur un périmètre cohérent et, pour les acteurs, d'apprendre à travailler ensemble. La fusion du 1^{er} janvier 2010 a constitué une étape centrale avant le passage en métropole. Aujourd'hui, après cinq ans de coopération intercommunale, la métropole de Rouen Normandie s'oriente vers la constitution et la mise en oeuvre d'une stratégie renouvelée de développement économique. Cela implique de construire une image de marque pour assurer sa distinction face aux métropoles et se positionner par rapport au Grand Paris. L'arrivée de la Ligne Nouvelle Paris Normandie constitue dans ce cadre une opportunité mais également un tournant dans le rapport du territoire rouennais avec la métropole francilienne. Le rapprochement avec Paris doit être préparé pour être bénéfique et assurer le développement de fonctions métropolitaines sur le territoire et le développement de l'attractivité résidentielle, et éviter ainsi le risque de faire de la métropole rouennaise une « cité-dortoir » ou un « back-office » de la capitale. Plusieurs faiblesses doivent donc être dépassées en ce sens: le déficit d'immobilier de bureau, la difficulté à identifier une filière stratégique pour le territoire et le développement insuffisant de l'innovation sur le territoire. Ces trois points peuvent constituer le point de départ d'une stratégie économique métropolitaine intégrée.

ACTEURS INTERROGÉS POUR L'ANALYSE DE LA MÉTROPOLE DE ROUEN NORMANDIE

ELUS LOCAUX

> Frédéric Sanchez, Président de la métropole de Rouen, Maire de Petit-Quevilly

SERVICES

> Thierry Brassat, Chargé de mission développement économique

> Myriam Charbit, Direction développement économique, Responsable du Service Action économique

> Paule Valla, Directrice générale adjointe urbanisme et habitat

> Alain Lebouteiller, Direction Développement économique

ACTEURS LOCAUX DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

> Dominique Bruyant, président de la CCI d'Elbeuf

> Laurence Bertho-Bedel, Directrice de Rouen Normandy Invest (ex ADEAR)

> Laurent Moreno, Directeur de l'Agence Urbanisme de Rouen et des Boucles de Seine et Eure

LE PROJET DE FUSION GRAND PARIS SEINE AVAL

PORTRAIT DE TERRITOIRE - p68

I. UN ARCHIPEL DE LA VALLEE DE SEINE QUI SE VOIT IMPOSER UN PROJET DE FUSION - p78

A. UN TERRITOIRE MULTIPOLAIRE STRUCTURE PAR LA SEINE ET LA PROXIMITE DE PARIS - p78

1. SEINE AVAL, UN NŒUD SUR L'AXE SEINE ENTRE PARIS ET LA NORMANDIE

2. UN TERRITOIRE MULTIPOLAIRE ET ECLATE

3. LES ENJEUX DE LA MULTIPOLARITE POUR LA FUSION

B. UNE FUSION "BRUTALE" - p88

1. UN PERIMETRE IMPOSE PAR LE PREFET

2. LA RECEPTION DU PROJET : DU REJET A L'ADAPTATION.

II. UNE NOUVELLE ECHELLE D'ACTION QUI DEVRA PERMETTRE UN DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE COMPETITIF - p93

A. UN TERRITOIRE ECONOMIQUE PERTINENT AUX ENJEUX ECONOMIQUES COMMUNS - p93

1. UNE ECONOMIE LOCALE MARQUEE PAR UN CERTAIN DYNAMISME, UNE FAIBLESSE DE L'EMPLOI, ET UN POIDS IMPORTANT DU SECTEUR INDUSTRIEL
2. DES EMPLOIS POLARISES PAR LES GRANDS SITES INDUSTRIELS ET LA SEINE A L'ECHELLE LOCALE
3. LA FORTE INFLUENCE SUR L'ECONOMIE DES DYNAMIQUES PARISIENNES

B. STRATEGIES ET PROJETS POUR UN DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE INTEGRE - p102

1. LA NECESSITE DE DEFINIR UNE IDENTITE POUR LE TERRITOIRE
2. LES DEFIS DU DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE EN SEINE AVAL
3. LES OPPORTUNITES DE SEINE AVAL POUR LE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE

PORTRAIT DE TERRITOIRE

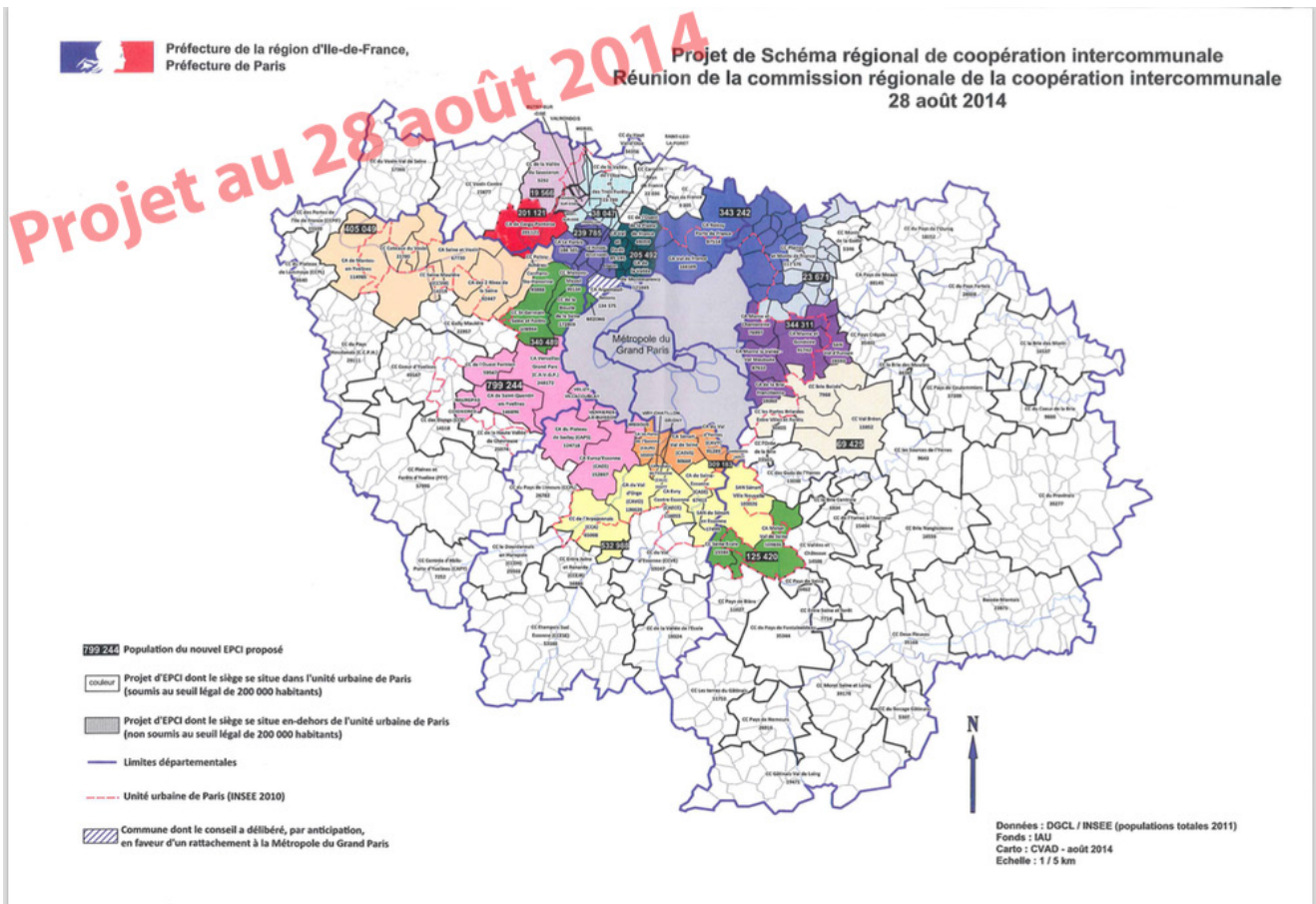
Suite à la loi MAPTAM et la fixation d'un seuil minimal pour les intercommunalités franciliennes, le Préfet de Région des Yvelines a présenté le 28 août 2014 un Schéma Régional de Coopération Intercommunale aux communes et EPCI d'Ile-de-France.⁴⁶ S'agissant du Mantois, ce schéma prévoit la fusion de six EPCI : la Communauté d'Agglomération de Mantes-en-Yvelines (CAMY), la Communauté de Communes Poissy-Achères-Conflans-Ste-Honorine, la CA des Deux Rives de Seine (CA2RS), la CA Seine et Vexin, la CC des Coteaux du Vexin, la CC Seine Mauldre. Située dans l'Ouest de l'Ile-de-France la nouvelle intercommunalité représente un ensemble de plus de 405 000 habitants.

La Communauté d'Agglomération de Mantes en Yvelines est la plus ancienne et la plus peuplée de ces communautés. D'abord constituée en district en 1966, elle devient Communauté d'agglomération en 1999. Elle s'est étoffée tout au long de la Seine jusqu'à constituer, avec l'adhésion des communes de Fontenay-Mauvoisin, Fontenay-Saint-Père, Gargenville, Guernes et Saint-Martin-La-Garenne au 1^{er} Janvier 2013, un territoire comportant deux villes-centres, Mantes-la-Jolie et Mantes-la-Ville (concentrant la majorité de la population et des équipements), 9 communes périurbaines (concentrant l'essentiel des activités économiques et des zones commerciales) et 24 communes rurales.⁴⁷ Elle est présidée par Paul Martinez, élu en 2014, maire de Buchelay et ancien vice-président délégué au Développement économique, à l'enseignement supérieur et à la formation.

46 Schéma régional de coopération intercommunale (Août 2014) : http://www.mairie-andelu78.fr/iso_album/05-08-14-projet-de-srci.pdf

47 IAU Communauté d'Agglomération de Mantes en Yvelines - 78, 2014

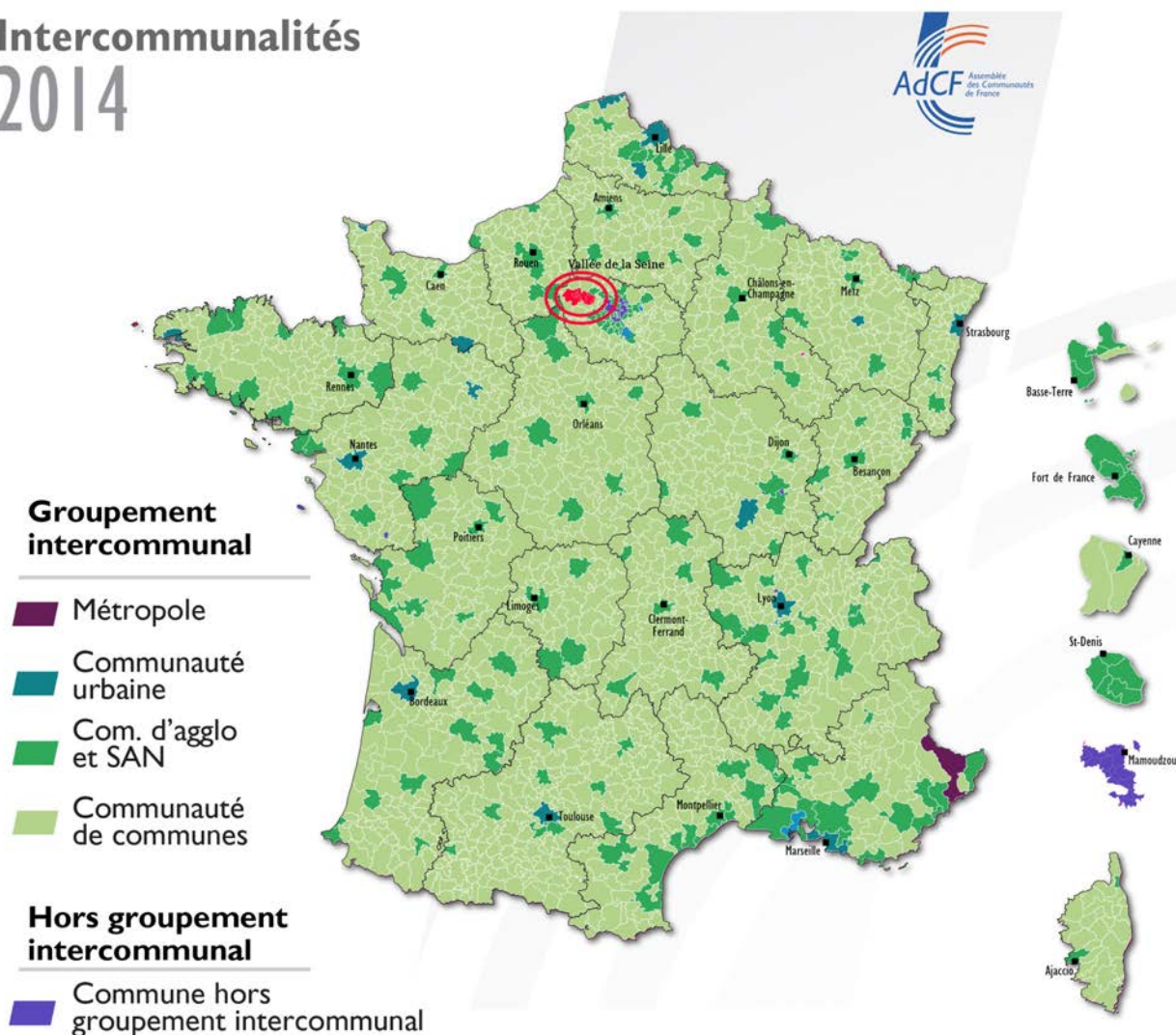
Projet de Schéma régional de Coopération Intercommunale en Ile-de-France au 28 août 2014



Source : Préfecture de la région Ile-de-France

Localisation du projet de fusion Grand Paris Seine Aval

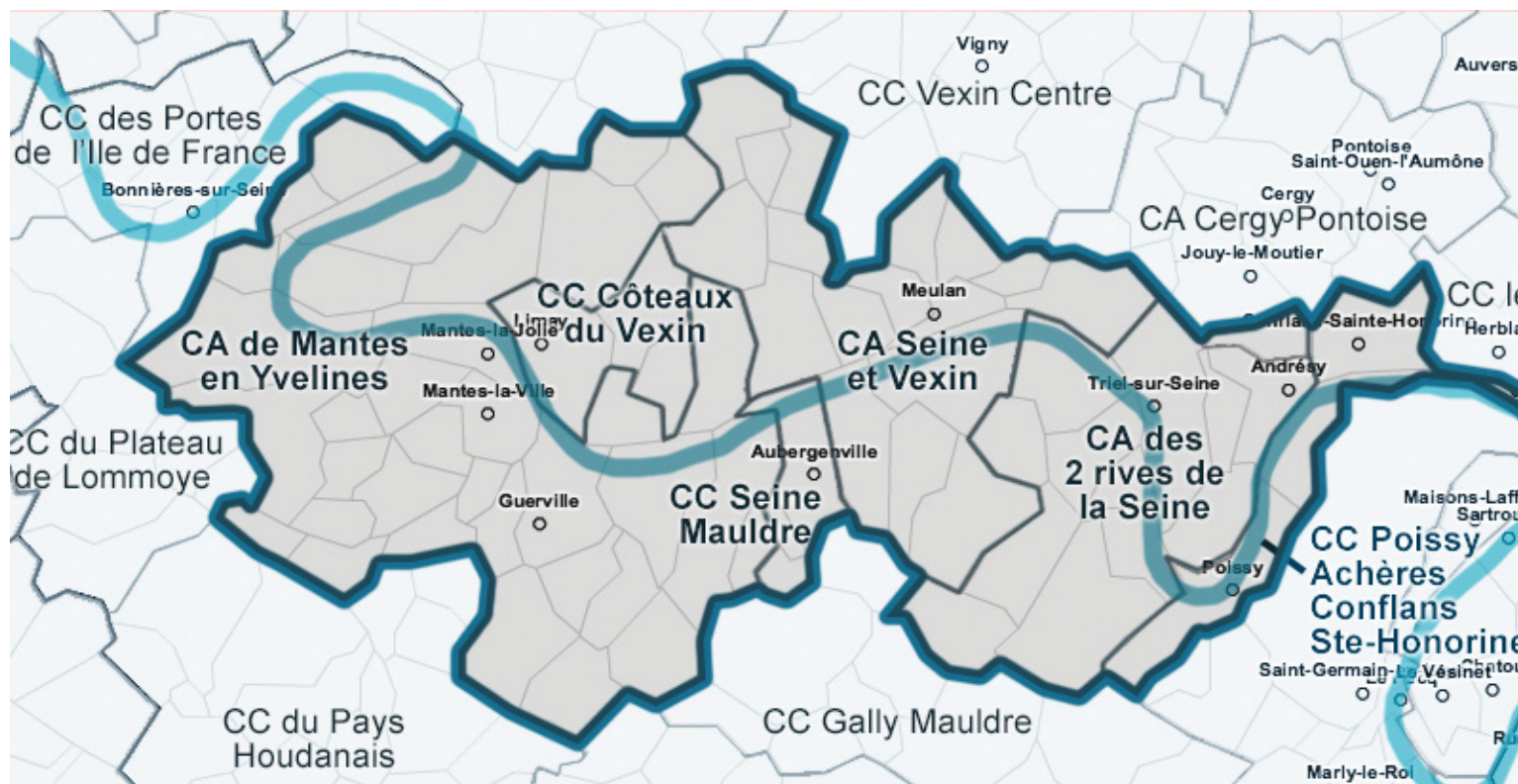
Intercommunalités 2014



Source : AdCF

DATE DE LA FUSION : 1ER JANVIER 2016
NOMBRE DE COMMUNAUTÉS : 6
NOMBRE DE COMMUNES : 73
NOMBRE D'HABITANTS : 405 049

Périmètre du projet de fusion Grand Paris Seine Aval



Source : Traitement des données de l'Observatoire des territoires, 2015

SONT DÉFINIS D'INTÉRÊT COMMUNAUTAIRE POUR LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE :

1/ DÉVELOPPEMENT ET AMÉNAGEMENT ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET CULTUREL

- Création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire
- Actions de développement économique
- Construction, aménagement, entretien et gestion et animation d'équipements, de réseaux d'équipements ou d'établissements culturels, socio-culturels, sportifs d'intérêt communautaire
- Lycées et collèges
- Promotion du tourisme, dont la création des offices du tourisme
- Programme de soutien et d'aides aux établissements d'enseignement supérieur et de recherche et aux programmes de recherches

DONNÉES DE CADRAGE

Nom de l'intercommunalité et date de création	Nombre de communes	Nombre d'habitants	Croissance démographique	Surface	Densité	Indicateur de concentration d'emploi	Taux d'activité	Taux de chômage
CA de Mantes en Yvelines (CAMY) 1 ^{er} regroupement en 1999	35	113 709 habitants	Augmentation du taux annuel moyen de + 0,9% entre 2006 et 2011	241 Km ²	4 7 5 , 4 habitants au km ² en 2011	77,3	71,9	13,7
CC Coteaux du Vexin (CCCV) 2013	3	2 1 5 0 7 habitants	Augmentation du taux annuel moyen de + 0,6% entre 2006 et 2011	23,6 km ²	9 1 1 , 3 habitants au km ²	59,9	74,9	12,9
CC de Seine Mauldre 2004	3	14 093 habitants	Baisse du taux annuel moyen de -0,2 entre 2006 et 2011	27,9 km ²	6 6 6 , 2 habitants au km ²	112,1	77,7	10,3
CC Vexin Seine 2014	17	66 896 habitants		107 km ²	6 2 5 habitants au km ²			
CA des Deux Rives de la Seine (CA2RS) 2006	12	90 800 habitants	Augmentation du taux annuel moyen de + 0,5% entre 2006 et 2011	90 km ²	1 009,9 habitants au km ²	45,4	75,2	9,4
Poissy-Achères-Conflans (PAC) 2014	3	92 850 habitants						

 Aucune donnée disponible car création récente

Note de lecture :

La communauté n'étant pas encore formée, l'INSEE n'a pas encore procédé à la consolidation des données des différentes communautés actuelles pour fournir des données d'ensemble. L'étude s'appuiera donc le plus souvent sur des données collectées à l'échelle du périmètre de l'Opération d'Intérêt National (OIN) Seine Aval, sensiblement proche de celui de la future intercommunalité de Grand Paris Seine Aval (cf. ci-dessous les deux périmètres).

Périmètres de l'OIN Seine Aval et de la future intercommunalité



GOVERNANCE

La plupart des intercommunalités qui sont appelées à fusionner dans le futur EPCI de la Vallée de Seine sont présidées par la droite : Karl Olive président de Poissy-Achères-Conflans, et Philippe Tautou président de Seine Mauldre sont tous les deux membres de l'UMP; Paul Martinez, président de la CAMY est un élu UDI; et Dominique Belhomme, président de Seine Mauldre se présentait en mars 2014 sur une liste d'union de la droite. Seule la Communauté de Communes des Coteaux du Vexin est aujourd'hui à gauche, puisque présidée par Dominique Bouré, élue PCF.

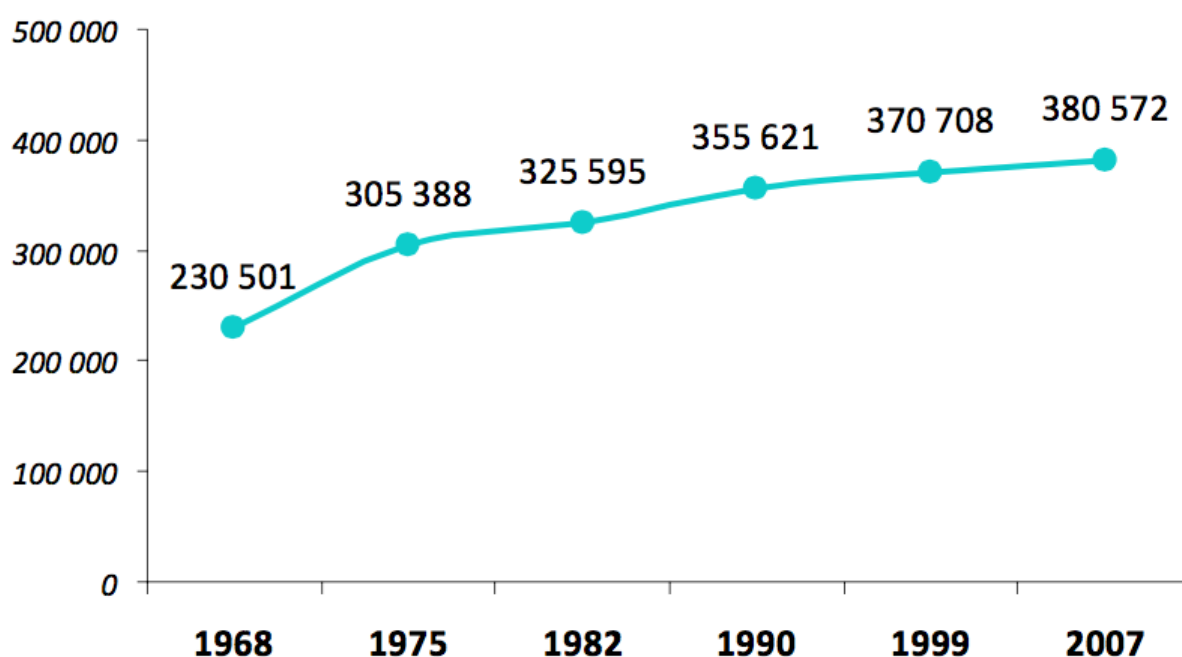
Le nombre de vice-présidences et la répartition des représentants communaux au conseil communautaire ne sont pas encore fixés.

POPULATION

Le territoire de la future agglomération de Seine Aval a connu depuis la fin des années 1960 une très forte progression de sa population. Ainsi, sur le périmètre de l'Opération d'Intérêt National (OIN) Seine Aval, la croissance de la population a atteint entre 1968 et 2007 65% (contre 16% par exemple pour l'aire urbaine de Rouen)⁴⁸. Entre 1999 et 2007, le taux de croissance annuelle moyen de la population s'est ralenti mais s'élevait tout de même à 0,3%. Ce taux est dû au solde naturel (+0,9%) et non au solde migratoire (-0,7%) et ne traduit donc pas une forte attractivité du territoire.

Evolution de la population de Seine Aval IDF

Source : Insee-RP.



Source : Audas, Seine Aval IDF, Un territoire de développement majeur pour l'Axe Seine, novembre 2010 (chiffres valables pour le périmètre de l'OIN Seine Aval)

48 Audas, Seine Aval IDF, Un territoire de développement majeur pour l'Axe Seine, novembre 2010

La population du territoire est également une population jeune puisqu'on comptait en 2010 29% de moins de 20 ans contre 25% pour l'Île-de-France. On y recense de nombreuses familles, la taille moyenne des ménages est plus importante que dans le reste de la région (2,6 personnes par ménage, contre 2,3 pour l'Île-de-France). Toutefois, le territoire souffre également d'un problème de faible qualification, la part des sans diplôme s'élevait en 2008 à 35,9% contre 30,9% pour l'aire urbaine de Paris ou 34,1% pour celle de Caen.⁴⁹

EMPLOI

Les Yvelines sont le troisième département francilien en termes de nombre d'emplois (539 663) après Paris (1 803 535) et les Hauts-de-Seine (951 483) selon les chiffres de l'INSEE de 2011. Toutefois, s'agissant du territoire du périmètre de l'OIN Seine Aval, le nombre d'emplois a décru, tandis que la population continuait d'augmenter, ce qui se traduit par un faible taux d'emploi par actif résidant (0,69 contre 0,93 pour l'Île-de-France).

Le territoire a été très marqué par le processus de désindustrialisation, ce qui explique en partie la diminution du nombre d'emplois, les effectifs industriels étant passés de 60 000 à environ 28 000 entre 1962 et 2007, selon l'INSEE.

49 Audas, Atlas vivant de Seine Aval. Seine Aval dans l'espace Paris Seine Normandie, septembre 2012

TRANSPORTS ET MOBILITÉ

Situé en Ile-de-France, sur l'axe Paris-Rouen-Le Havre, à 55 km de la capitale (30 min de la Défense) et 154 km de la côte normande, la Communauté d'agglomération de Mantes en Yvelines est desservie par les autoroutes A13 et A14 et plusieurs lignes SNCF dont des lignes TGV (le Havre-Marseille, le Havre-Strasbourg, Cherbourg-Dijon). Le RER E (Eole) est annoncé pour 2020 dans le cadre du Grand Paris. Il s'agit d'un territoire constitué de communes périphériques particulièrement peu denses. Il est donc desserti à la fois par un réseau de navettes, lignes de bus et véhicules à la demande (Tamy en Yvelines), et s'articule autour d'un axe central, la Seine, qui est irrigué par de nombreuses infrastructures permettant de relier rapidement le centre de la CAMY au coeur métropolitain (la Défense, puis Paris).

L'intégration des communes les moins peuplées et les plus en périphérie des grands axes de transport dans la nouvelle grande intercommunalité de la Vallée de Seine, permettra également aux groupements actuels de profiter du développement de la desserte en transport en commun, nécessaire dans certains territoires puisque la voiture demeure en 2011 le moyen de transport le plus utilisé pour se déplacer selon l'INSEE, avec 66,4% contre 23,2% pour les transports en commun dans la CC Seine Mauldre, et 70,5 contre 18% dans la CC des Coteaux du Vexin.⁵⁰

Le projet de fusion Grand Paris Seine Aval illustre une fusion contrainte, imposée par le préfet dans le cadre d'un nouveau Schéma Régional de Coopération Intercommunale de la grande couronne francilienne, de communautés réparties le long de la Seine. La fusion se présente néanmoins comme l'opportunité pour ces communautés de faire naître un projet de développement économique à une nouvelle échelle plus large, plus pertinente au sein du bassin parisien et à l'échelle nationale. Le nouveau territoire intercommunal s'organise autour d'axes et pôles structurants et de problématiques démographiques communes pour réfléchir à une nouvelle stratégie économique. Un des enjeux de Seine Aval sera de parvenir à une intégration de l'ensemble du territoire multipolaire grâce à des réseaux performants ainsi qu'à une organisation efficiente de ses services publics, puis d'élaborer une stratégie économique qui permettra de dynamiser le territoire en s'appuyant notamment sur son héritage industriel. La position de Seine Aval par rapport au Grand Paris constitue un autre enjeu majeur: la nouvelle intercommunalité doit assurer sa transition économique pour s'imposer comme un territoire attractif et compétitif en Ile-de-France.

50 INSEE, 2011

Les infrastructures de transport sur le territoire de Seine Aval: un espace étendu connecté au bassin Parisien



Source : AUDAS : Transports en Seine Aval, 2015

LE PROJET DE FUSION DE GRAND PARIS SEINE AVAL : LA CRÉATION D'UN TERRITOIRE MULTIPOLARISÉ AUX PORTES DE PARIS

I. UN ARCHIPEL DE LA VALLÉE DE SEINE QUI SE VOIT IMPOSER UN PROJET DE FUSION

A. UN TERRITOIRE MULTIPOLAIRE STRUCTURÉ PAR LA SEINE ET LA PROXIMITÉ DE PARIS

SEINE AVAL, UN NŒUD SUR L'AXE SEINE ENTRE PARIS ET LA NORMANDIE⁵¹

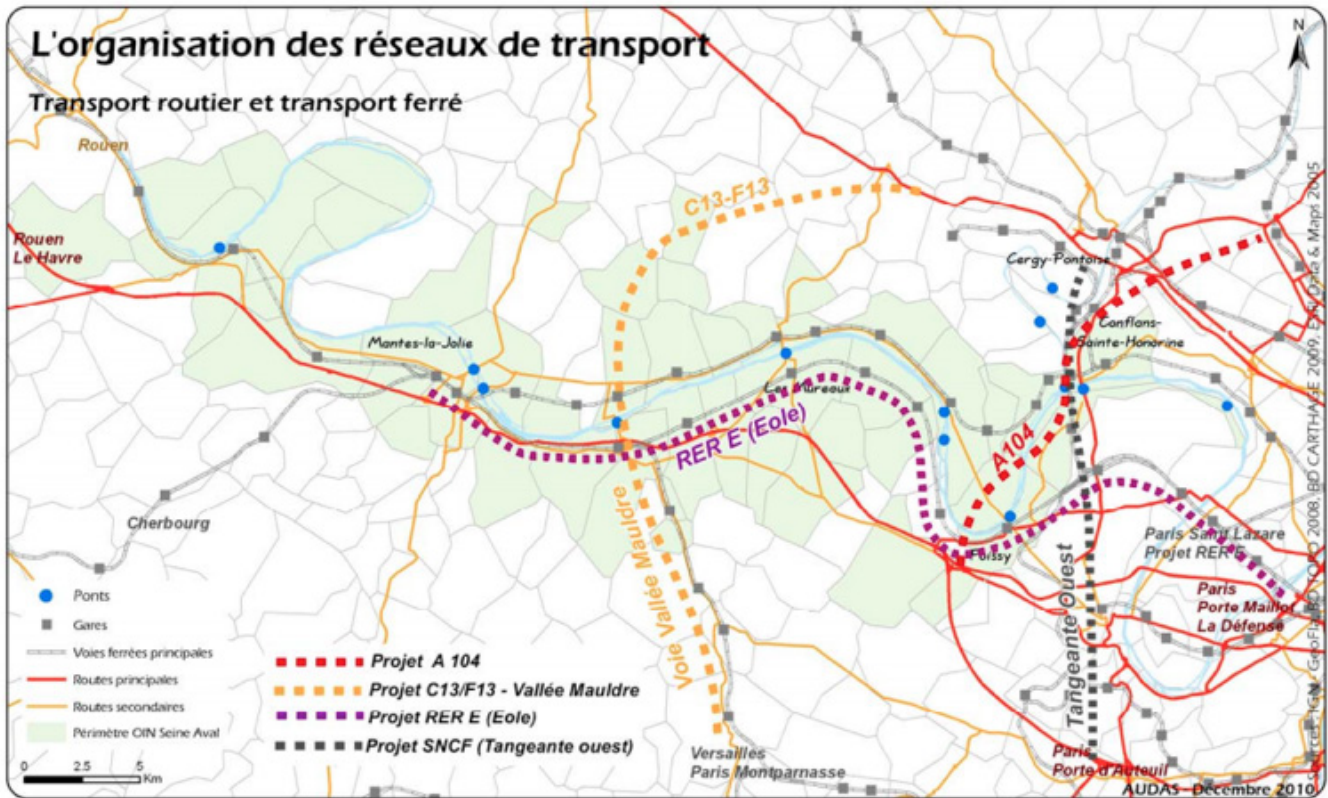
Seine Aval dispose d'une très bonne qualité de desserte grâce aux grandes infrastructures de transport routières, ferroviaires et portuaires Est/Ouest localisées dans la vallée de la Seine. Elles relient le territoire à Paris et à la Normandie.

Noeud autoroutier

La carte de l'organisation des réseaux de transport témoigne de la densité des réseaux routiers et ferrés sur le territoire de Seine Aval, on y distingue les différentes gares, les routes et voies ferrées, y compris les projets actuellement en cours de réalisation.

⁵¹ Les chiffres utilisés concernent uniquement l'OIN de Seine Aval et non la future agglomération Grand Paris Seine Aval, ils permettent toutefois d'appréhender les futurs équilibres démographiques au sein de Grand Paris Seine Aval.

L'organisation des réseaux de transport sur le territoire de Seine Aval



Source : Audas, 2010

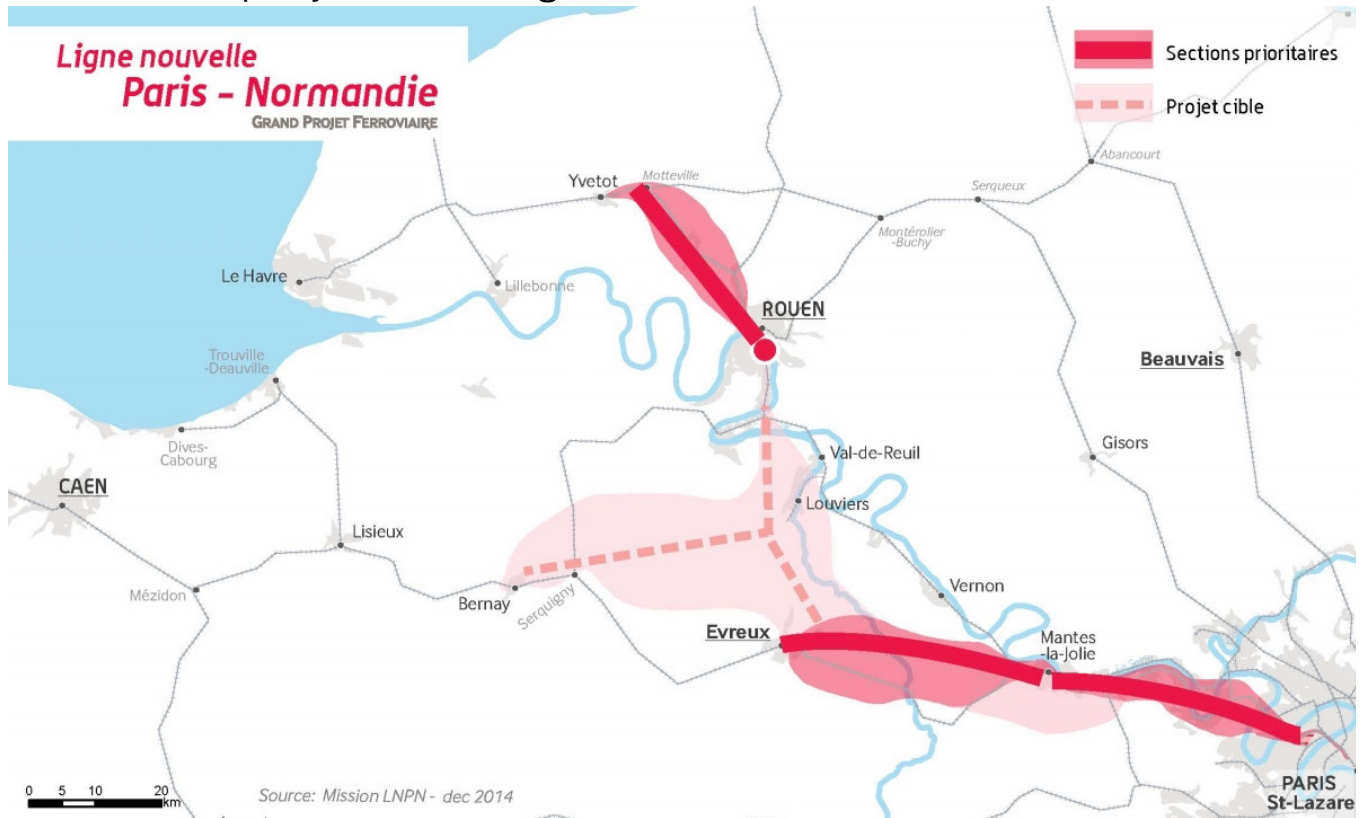
Les autoroutes A13 et 14 relient Seine Aval à la Défense en 20 à 35 minutes, à Paris en 35 à 50 minutes, à Rouen en 1 heure et au Havre en 1h30. Avec le bouclage de l'A104, le territoire sera plus directement connecté à l'aéroport de Roissy et à Cergy-Pontoise.

Noeud ferroviaire

Outre les lignes existantes, la ligne J du Transilien pour Paris et le TER pour la Normandie, de nouvelles lignes devraient permettre de rapprocher la future agglomération de ces deux territoires et ainsi faire de Seine Aval un véritable noeud ferroviaire.

Le prolongement de la ligne E du RER, rebaptisée ligne EOLE, désormais inscrit dans le Contrat de Plan Etat Région de l'Ile-de-France, est prévu pour 2020. Ce prolongement vise à rapprocher le territoire de Seine Aval du quartier d'affaires de la défense et de Paris. Plusieurs gares seront ainsi desservies par cette ligne : Poissy, Vernouillet-Verneuil, Les Mureaux et Mantes-la-Jolie. Seine Aval sera également desservi par la Ligne Nouvelle Paris-Normandie (LNPN), ligne de TGV qui suivra le parcours de l'Axe Seine, et dont la mise en service est prévue aux alentours de 2030. Enfin, Réseau Ferré de France, la SNCF, l'Etat, la Région Ile-de-France et le Département des Yvelines portent le projet de tram-train Tangentielle Ouest (TGO) qui vise à faciliter les déplacements banlieue-banlieue, en reliant Achères, Poissy, Saint Germain en Laye, Versailles et Saint-Quentin-en-Yvelines. Cette ligne qui est un prolongement de la Grande Ceinture Ouest desservira Achères, Achères Chêne-Feuillu et Poissy GC, toutes trois sur le territoire de la future agglomération.

Le projet de la Ligne Nouvelle Paris-Normandie

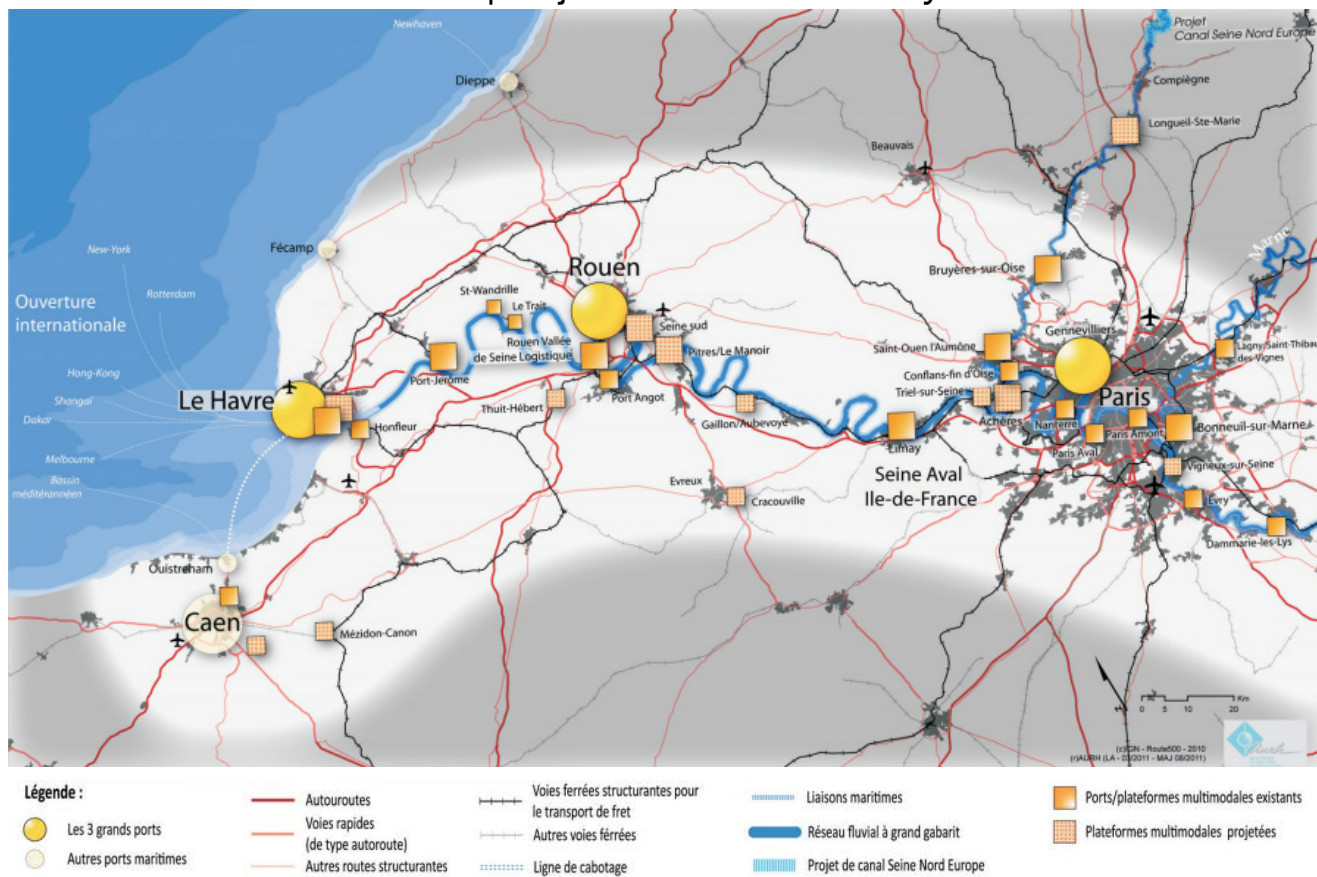


Source : SNCF

Noeud fluvial

Le projet Seine Gateway initié en 2011 à l'initiative de l'Agence d'Urbanisme de la Région du Havre et de l'Estuaire de la Seine (AURH) témoigne du potentiel attractif que constitue l'Estuaire de la Seine: ce circuit de transport de marchandises est en effet destiné à renforcer le fonctionnement en réseau du Havre, de Rouen et de Paris. Comme en témoigne la carte de l'AURH, Seine Aval joue un rôle central dans ce dispositif destiné à renforcer le système portuaire de la Seine.

Le projet Seine Gateway

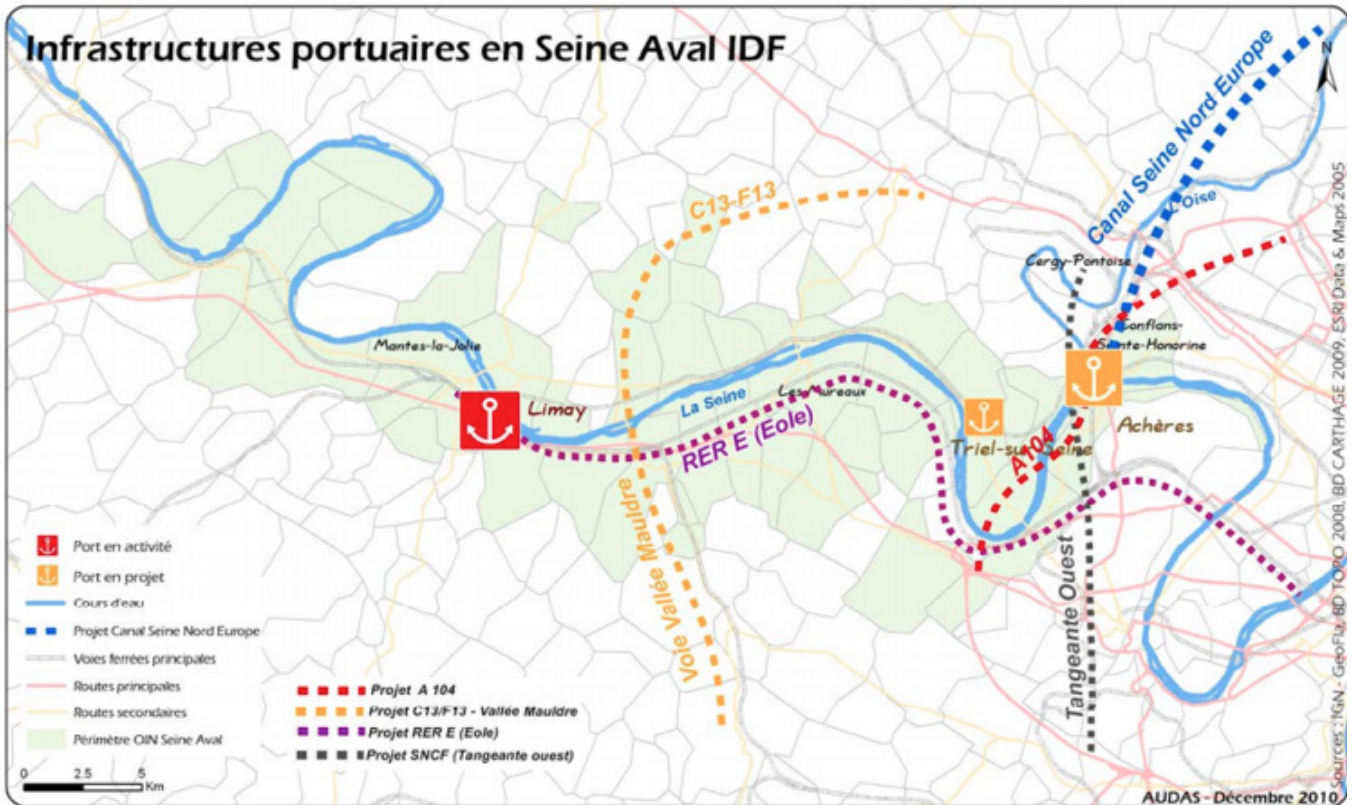


Source : AURH, Agence d'Urbanisme de la région du Havre et de l'estuaire de la Seine, 2011

Non seulement Seine Aval est relié aux ports du Havre et de Rouen, mais au sein même de son territoire, la future intercommunalité disposera de nombreux équipements portuaires qui en font un nœud fluvial du Grand Paris et notamment le port de Limay et celui d'Achères.

- Le port de Limay bénéficie d'ores et déjà d'un accès fluvial, routier et ferré lourd, ce qui en fait la plus importante plate-forme multimodale de l'Ouest francilien. Originellement construit pour servir aux secteurs de la logistique, du BTP, de la métallurgie et de l'agro-alimentaire, il a aujourd'hui assuré sa reconversion en se positionnant au centre des circuits de la filière de valorisation des déchets et d'éco-industrie.
- Le port de Conflans Sainte-Honorine, "Port Seine Métropole-Ouest", situé au carrefour de la Vallée de Seine et du futur canal Seine Nord Europe devrait être inauguré en 2020. Il sera dédié à la filière du BTP avec l'ambition de favoriser le développement de cette activité sur le territoire.

Infrastructures portuaires en Seine Aval IDF



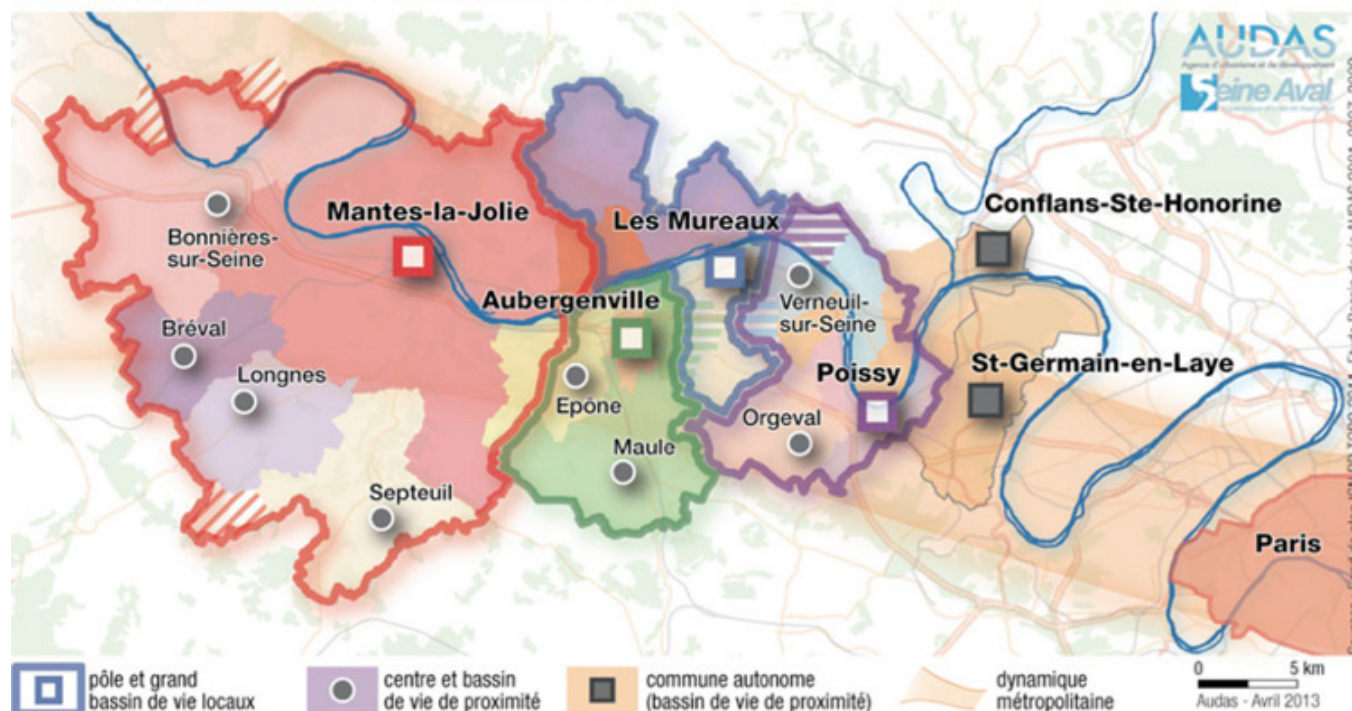
Source : AUDAS, 2010

2. UN TERRITOIRE MULTIPOLAIRE ET ÉCLATÉ

Un archipel de pôles denses

L'armature urbaine de Seine Aval se structure autour de quelques pôles très denses: ainsi, alors qu'on trouve 4 555 habitants au mètre carré en 2011 à Mantes la Jolie selon les chiffres de l'INSEE, on en trouve uniquement 343,9 à Limay à la même date. Sept ménages sur dix résident dans une des douze plus grandes communes du territoire selon l'INSEE.

LES « BASSINS DE VIE » DE SEINE AVAL



Source : AUDAS (Agence d'Urbanisme et de Développement de l'Axe Seine), avril 2013

L'Agence d'Urbanisme, d'Aménagement et de Développement de l'Axe Seine (AUDAS) identifie différents bassins de vie au sein du territoire de Seine Aval. En effet, si la grande majorité des flux quotidiens sont dirigés vers Paris, des "bassins de vie locaux" plus restreints structurent le territoire en interne. Ces bassins de vie correspondent aux déplacements quotidiens des habitants, abstraction faite de leurs déplacements vers la capitale. Ils s'appuient sur l'armature urbaine locale où quelques communes concentrent les fonctions et services urbains de proximité et constituent des pôles secondaires d'emplois. Au sein de ces bassins, on retrouve des sous-ensembles correspondant aux trajets les plus réguliers et quotidiens des habitants.

L'AUDAS distingue ainsi quatre pôles urbains majeurs:

- Les pôles de Mantes et Poissy sont les plus importants.
- Un autre pôle est structuré autour des Mureaux: il est plus excentré et son rayonnement est limité par la concurrence des autres pôles.
- Le quatrième, le pôle d'Aubergenville, est le plus modeste en termes de polarisation de l'espace.

Le Sud du territoire, rural, est polarisé autour de différents "centre-relais" de moindre importance : Longnes, Bréval, Orgerus et Septeuil. Ces espaces ruraux sont séparés des pôles urbains par un système périurbain organisé en sous-ensembles autour des communes de Maule, Gargenville et Bonnières-Sur-Seine⁵².

52 Source : Catherine Mangeney et Jean-Christophe Rigal "Les découpages en Seine Aval" dans *Cahiers de l'IAU* « Coupes et découpages territoriales - Quelle réalité du bassin de vie ? »

3. LES ENJEUX DE LA MULTIPOLARITÉ POUR LA FUSION

Le territoire est donc structuré autour de plusieurs pôles et en différents bassins de vie. Cette pluralité constitue un défi dans le cadre de l'évolution institutionnelle mais également un atout dans l'organisation du territoire grâce à un équilibre des services à l'échelle de l'ensemble du périmètre.

Loin du modèle traditionnel de l'intercommunalité, observé en région et organisé autour d'un pôle unique avec une aire d'influence, le fonctionnement territorial de Seine Aval doit se penser à l'aune de ces pôles structurants et de ces différents bassins.

Cette organisation spatiale spécifique pose la question de l'accessibilité des services pour les habitants. En effet, les acteurs du territoire semblent particulièrement préoccupés par la nécessité de conserver un équilibre entre les stratégies de grande échelle, indispensables pour porter un projet de territoire ambitieux, et le maintien du bon fonctionnement des services de proximité pour une intercommunalité à taille humaine. L'organisation spatiale multipolaire peut à la fois permettre une déconcentration des services indispensables pour les populations, et compromettre la bonne intégration du territoire de Seine Aval. L'équilibre entre déconcentration des services et émiettement des stratégies constitue donc un enjeu décisif pour le territoire.

La déconcentration des services et des équipements, pour plus d'accessibilité

L'annonce de la création d'une intercommunalité à 400 000 habitants avec la publication du projet de Schéma régional par le préfet le 28 août 2014 a provoqué une vague d'inquiétude parmi les élus, acteurs économiques du territoire et habitants : le périmètre élargi s'oppose à la vision d'un territoire plus à "taille humaine", notamment pour l'accessibilité aux services de proximité. L'exemple des Missions locales en est une illustration : ces dernières sont appelées à fusionner après le passage en grande agglomération. Les publics suivis par les missions locales pourraient donc être amenés à traverser tout le territoire pour se rendre à des rendez-vous, ce qui peut représenter jusqu'à 1h30 de déplacement en voiture depuis certains points, dans le cas où les antennes seraient centralisées dans les pôles urbains.

Afin d'éviter un éloignement trop marqué des services et équipements publics vis-à-vis des bénéficiaires, il est envisagé, dans le cadre de la gouvernance en construction, de maintenir certaines compétences au niveau communal, par exemple la petite enfance. Une autre piste étudiée serait de déléguer certaines compétences à des Sociétés Publiques Locales (SPL) ou des Sociétés d'Economie Mixte (SEM) qui agiraient à des échelles intermédiaires, ou bien dans des pôles de proximité qui restent à définir. Cette mesure permettrait aux habitants d'avoir un accès direct aux services, tout en permettant à l'intercommunalité d'organiser son action à une échelle large autour de ses compétences obligatoires.

L'organisation multipolaire du territoire peut favoriser ce genre de schéma : au contraire des intercommunalités constituées autour d'une seule ville-centre, le choix de la localisation d'un service ou d'un équipement mutualisé ne sera pas évident en Seine Aval. On peut donc envisager une répartition entre les différents pôles de ces diverses instances mutualisées, et des mesures de déconcentration pour assurer leur accessibilité aux habitants.

L'émiettement des ressources, un risque pour l'intégration et la visibilité

Néanmoins, avec la volonté de préserver un maillage équilibré de services sur le territoire, le risque est important d'aller vers un émiettement des efforts et des investissements. Dans un contexte de fortes contraintes budgétaires des intercommunalités à la fois avec la crise des finances publiques et la baisse des dotations de l'Etat, le processus de mutualisation apparaît pourtant traditionnellement comme un levier efficace pour réaliser des économies.

MUTUALISATION :

La mutualisation des services au sein des collectivités répond à un objectif d'optimisation de l'action publique locale.

Elle présente deux avantages principaux :

- un avantage financier : à la fois parce qu'une rationalisation et une simplification des services permet de bénéficier de services plus efficaces à moindre coût, et parce que l'article 55 de la loi Maptam prévoit une répartition de la DGF en fonction d'un "coefficient de mutualisation".
- une meilleure intégration du territoire : la mutualisation de services favorise la communication entre les communes et l'intercommunalité, et permet en outre d'uniformiser les services à l'échelle d'une intercommunalité pour favoriser l'égalité entre les territoires.

Néanmoins, des freins importants expliquent également la lenteur de la mise en place de ces processus :

- à court terme, la mutualisation coûte plus qu'elle ne rapporte car les collectivités supportent les frais liés aux réorganisations des services. Ce n'est qu'à moyen, voire à long terme que les retombées financières viendront contrebalancer les coûts occasionnés par l'opération.
- selon une étude de l'AdCF³, "80% des communautés mutualisent un ou plusieurs de leurs services supports avec leur ville-centre". La mutualisation peut faire craindre aux communes les plus périphériques un rapprochement des villes-centres avec l'intercommunalité.

Les quatre outils principaux pour développer la mutualisation sont les suivants :

- le partage conventionnel des services intercommunaux, qui accompagne les transferts de compétences. La mutualisation est alors ascendante ou descendante, en fonction du sens du transfert.
- la création de services communs,
- le partage de biens,
- le groupement de commandes.

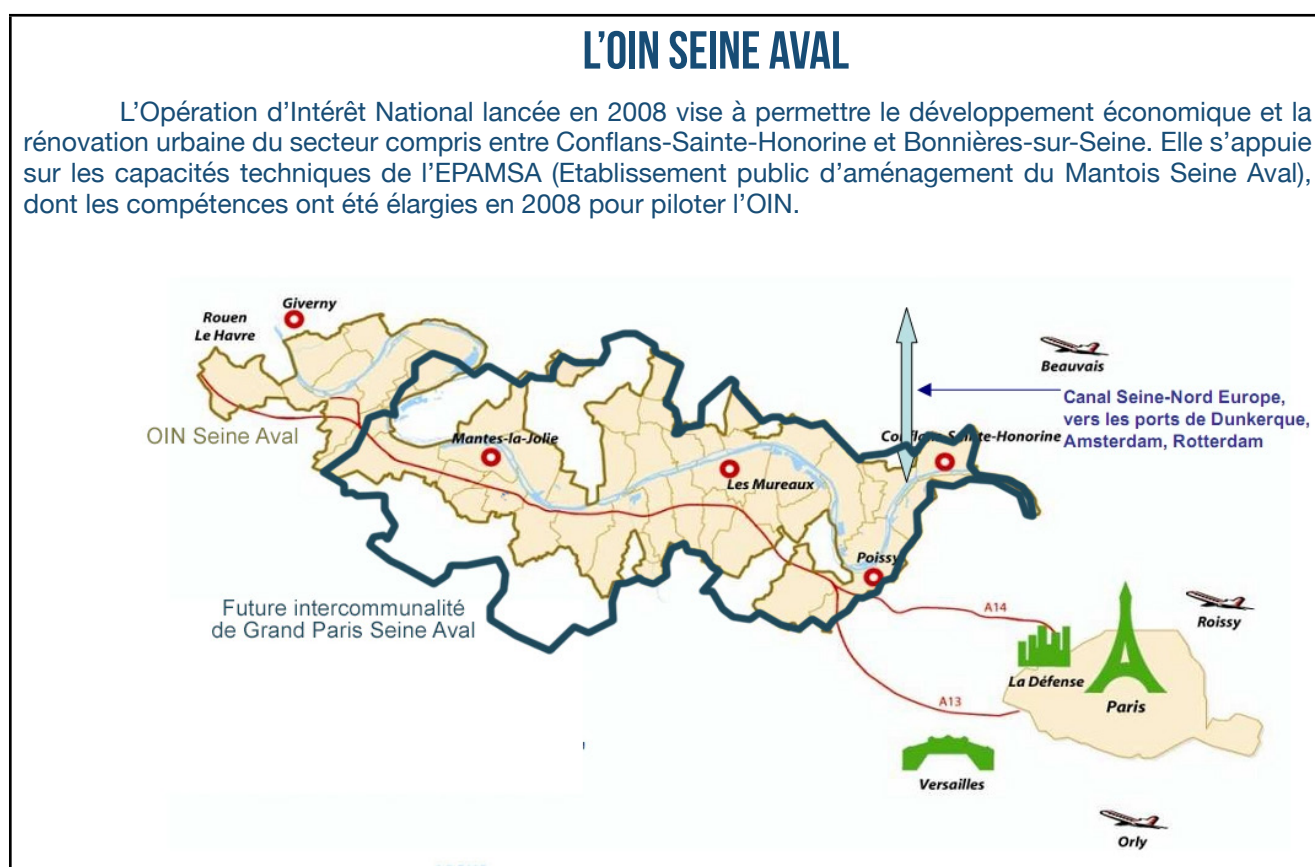
Dans ce contexte, la déconcentration présente deux risques : d'une part, elle occasionne des coûts supplémentaires liés à la multiplication des services, des agents et des équipements; d'autre part, elle ne permet pas le partage des savoir-faire et des informations qui accompagnent une mutualisation complète.

Cette problématique de l'émiettement soulève également celle de la répartition des ressources sur le territoire : l'allocation de fonds, d'aides, de subventions ou de projets devra se répartir entre les différents pôles économiques.

La question de la multipolarité pourrait enfin poser problème pour l'image du territoire. En l'absence d'un pôle central et structurant, la future intercommunalité devra trouver une identité assez forte pour être visible, notamment à l'échelle métropolitaine. L'un des objectifs de la fusion est en effet de faire du territoire de Seine Aval un ensemble économique compétitif. Mais la compétitivité exige une bonne visibilité, et donc une identité claire, projet rendu moins évident par la coexistence des trois pôles économiques distincts:

- Mantes-la-Jolie et Mantes-la-Ville
- Les Mureaux et Aubergenville
- Poissy Achères et Conflans.

Les difficultés en termes de gouvernance posées par l'étendue du territoire et sa structuration politique se reflètent dans la forte présence de l'Etat dans l'action publique locale, notamment en termes de développement économique. La création par l'Etat en 2008 de l'Opération d'Intérêt National (OIN) Seine Aval, pilotée par l'Etablissement Public d'Aménagement du Mantois Seine Aval, reflète ainsi le rôle déjà stratégique de ce territoire dans le projet de l'Etat pour l'aménagement francilien, mais complique aussi les jeux d'acteurs locaux et les questions de périmètre d'intervention. L'"interventionnisme" de l'Etat sur le territoire se retrouve aussi dans sa volonté d'imposer une fusion pour le 1er janvier 2016.



La présence de l'Etat sur le territoire se conjugue avec l'absence d'un pôle central. Cette absence a des conséquences sur la gouvernance politique de la future agglomération de Seine Aval. En effet, le territoire ne possède pas de ville-centre suffisamment importante pour imposer un leadership politique incontesté, ni pour que son maire puisse accéder mécaniquement à la présidence de l'agglomération. Ce fonctionnement multipolaire peut compliquer les coopérations entre communes au sein du territoire. Une négociation permanente et un équilibre des arbitrages entre les différents acteurs politiques s'annoncent nécessaires pour que la construction intercommunale ne bascule pas vers des divisions peu productives et un éparpillement des forces pour Seine Aval.

Le président de la CA Mantes-en-Yvelines met en avant le pragmatisme des élus qui, malgré un avis négatif sur le projet de fusion, s'efforcent de participer à ce qu'elle soit utile et fructueuse. Néanmoins il rappelle que cela ne pourra se faire qu'à condition d'arriver à gérer politiquement la transition : "Si on n'y met pas trop de politique et d'égos personnels, ça peut être un beau projet."

L'organisation en centres/périphéries peut également être à la source de tensions et de divisions politiques. Le territoire de la future fusion englobe en effet à la fois des villes de taille importante et de nombreuses communes rurales, qui, comme chaque commune dispose au moins d'un siège, représenteraient au moins 57 sièges sur 108. Selon certains élus, la CAMY propose actuellement un bon équilibre dans sa gouvernance : elle permet de représenter de manière équilibrée l'intégralité des communes et de les placer sur un "plan d'égalité", tandis que la fusion fait courir le risque d'une sous-représentation de ces communes rurales. Or, la fusion représente un changement majeur dans les statuts pour les communes et les élus : ainsi, Gargenville passe de la 3ème ville du territoire à la 16ème en termes de population, ce qui induit automatiquement une baisse de sa représentation, de quatre à un siège, et donc de son poids dans les décisions à venir. Alors qu'elle jouait le rôle de relais entre les villes-centres et les communes rurales, son avenir au sein du nouveau territoire reste encore à déterminer. Les communes de petite taille craignent de voir leurs services publics se dégrader du fait d'une concentration des investissements communautaires dans les territoires plus denses (par exemple des voiries qui seraient moins entretenues dans les communes plus rurales).

L'absence de polarisation des forces politiques rend donc difficile l'émergence de compromis. Ce frein est renforcé par l'existence de certaines tensions politiques au sein des intercommunalités existantes de Seine Aval, et surtout par la grande variété des influences représentées de la mairie de Limay (PC) à celle Mantes-la-Ville (FN). La nécessité de trouver des accords n'en est que renforcée par la rapidité de la fusion imposée par le calendrier législatif.

B. UNE FUSION "BRUTALE"⁵³

La loi MAPTAM⁵⁴ a enclenché le processus de fusion des intercommunalités du territoire de Seine Aval, dont la mise en place se déroule en cinq étapes.⁵⁵ :

- Le 27 janvier 2014, la loi MAPTAM impose aux communautés de fusionner pour atteindre le seuil des 20 000 habitants, et 200 000 en Ile-de-France.
- Le préfet de la région Ile-de-France présente un projet de schéma régional aux élus membres de la Commission Régionale de la Coopération Intercommunale le 28 août 2014. En septembre 2014, les conseils municipaux et EPCI sont appelés à rendre leur avis sur ce schéma. A la CAMY, les élus votent contre la constitution de cet EPCI à 405 000 habitants et proposent plutôt la constitution de deux EPCI de taille plus réduite. Cette proposition est étudiée par le préfet, mais elle n'est pas adoptée.

53 Selon la Direction du Développement économique de la CAMY

54 LOI n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles

55 Calendrier publié par le Grand Paris : quand, où ?

- Le 4 mars 2015, le préfet prend l'arrêté portant le SRCl.
- Les conseils municipaux et organes délibérants des EPCI seront consultés et transmettront leur accord ou désaccord au préfet de leur département. Le préfet pourra néanmoins exercer son pouvoir et "passer outre" ces avis.
- La dernière étape sera donc très vraisemblablement la création effective de la communauté de Grand Paris Seine Aval, le 1er janvier 2016, sous la forme d'une communauté urbaine⁵⁶.

1. UN PÉRIMÈTRE IMPOSÉ PAR LE PRÉFET

L'annonce du schéma intercommunal définitif a été vécue comme un choc par les acteurs locaux. Les propositions émises par les territoires n'ont apparemment pas été entendues lors de la construction du Schéma Régional et aujourd'hui, les acteurs manquent de repères dans le processus de transformation qui s'engage.

Des communautés aux histoires et développements différents forcées de travailler ensemble

Les groupements qui composent Seine Aval ont des caractéristiques et des trajectoires distinctes tant en termes d'intégration que de mutualisation. Si la Communauté d'Agglomération de Poissy Achères Conflans Sainte Honorine (CAPACS) est née en 2015, la CAMY est en revanche née du district créé en 1966 et possède une plus grande expérience de coopération entre communes et acteurs du territoire. La future intercommunalité comportera donc des communautés au niveau de coopération intercommunale différent: la construction de Grand Paris Seine Aval nécessitera donc un nouveau travail collectif d'apprentissage nécessaire à la coopération intercommunale.

2. LA RÉCEPTION DU PROJET : DU REJET À L'ADAPTATION.

La posture de rejet des élus communaux

Les élus locaux ont d'abord adopté une posture de rejet à l'annonce de la fusion de Seine Aval, motivée par des critiques diverses. Certains critiquaient les modalités d'application de la loi qui oblige les communautés à fusionner trop rapidement. D'autres critiquent le fondement même de la loi et parlent d'un "déli de démocratie locale": imposer une fusion à des communautés serait contraire au principe même de l'intercommunalité, qui consiste en une libre-association de communes sur la base d'un choix local de coopération.

⁵⁶ Organisation de la future intercommunalité", Réunion des services de Seine Aval du 19 mai 2015

Du rejet à l'adaptation : les élus adhèrent au projet de Seine Aval

Malgré ces critiques sur le caractère précipité et imposé de la fusion, les acteurs locaux s'accordent pour dire qu'un périmètre élargi est nécessaire et indispensable pour le développement économique du territoire. Le 1er vice-président de la CAMY résume ainsi cet objectif : "Si on fait la fusion, c'est pour faire du développement économique et des transports." Le projet de constitution d'un territoire polarisé par l'axe de la Seine et uni par des problématiques économiques et sociales communes rassemble. Cette échelle apparaît comme la bonne échelle pour penser un développement économique global, efficace, et favoriser la compétitivité et la visibilité du territoire.

Néanmoins la limite Ouest du périmètre de Seine Aval soulève des questions: on constate une exclusion des Portes d'Île de France et du Plateau de Lommoye à l'Ouest. Alors que le périmètre de l'OIN Seine Aval, qui a en grande partie inspiré celui de la future intercommunalité englobait les abords de la Seine jusqu'à la frontière régionale, le périmètre de la nouvelle intercommunalité est en effet coupé à l'Ouest de ces deux intercommunalités pourtant situées également sur l'Axe Seine.

Les élus locaux ont adopté un consensus progressif et fait le choix du pragmatisme face à des difficultés communes sur le périmètre de Seine Aval pour finalement accepter la fusion. Ils ont notamment voté la constitution d'un pôle métropolitain, dont la naissance a été actée par arrêté préfectoral le 13 février 2015 auquel participent les différents présidents et le 1er vice-président de la CAMY pour préparer au mieux la fusion et commencer à réfléchir sur ses actions et stratégies.

Certains élus ont même exprimé le souhait de constituer une Communauté Urbaine, plus intégrée qu'une Communauté d'Agglomération, prouvant ainsi leur volonté de reprendre la main sur leur destin et de maximiser les effets de la transformation. Si les communes rurales, en nombre important sur le périmètre de la future intercommunalité, sont réticentes au passage en communauté urbaine, cette dernière présente toutefois des avantages importants en termes de Dotation Globale de Fonctionnement (DGF). Une Communauté Urbaine permet également la prise en charge d'un plus large panel de compétences telles que la protection et mise en valeur de l'environnement, la politique du cadre de vie ou encore la gestion des services d'intérêt collectif, tandis que la communauté d'agglomération possède des compétences obligatoires plus réduites. Le passage en communauté urbaine impose en outre le transfert de la compétence voirie à la future intercommunalité.

Les élus et acteurs du territoire se sont donc en quelque sorte rangés derrière le projet de fusion de Seine Aval, notamment avec le vœu que celui-ci permette de construire un projet de développement économique local ambitieux.

PÔLE MÉTROPOLITAIN

Le pôle métropolitain a été créé par la loi du 16 décembre 2010. Il est « un établissement public constitué par accord entre des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre » (art. L5731-1 CGCT). Il est destiné à promouvoir « un modèle de développement durable » et « améliorer la compétitivité et l'attractivité de son territoire, ainsi que l'aménagement du territoire infra-départemental et infra-régional ». Son champ d'action comprend les « actions d'intérêt métropolitain en matière de développement économique, de promotion de l'innovation, de la recherche, de l'enseignement supérieur et de la culture, d'aménagement de l'espace (...) et de développement des infrastructures et des services de transports ». Il peut déborder du cadre départemental et compte minimum 300 000 habitants dont 100 000 issus d'un même EPCI à fiscalité propre.

Les règles de fonctionnement du pôle métropolitain sont celles des syndicats mixtes fermés, sous réserve des dispositions suivantes :

- la composition du comité syndical doit tenir compte du poids démographique de chacun des membres du pôle, chaque membre dispose d'au moins un siège et aucun ne peut avoir plus de la moitié des sièges ;
- le pôle métropolitain se crée sur le mode du volontariat : les assemblées délibérantes de chaque communauté se prononcent par délibérations concordantes sur l'intérêt métropolitain et sur les compétences transférées au pôle métropolitain.
- le pôle métropolitain peut adhérer à un district européen ou à un groupement européen de coopération territoriale.

L'un des premiers pôles métropolitains, celui du Sillon lorrain, a été mis en place en janvier 2012.

La loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles ne remet pas en cause cette forme de coopération. Elle en a assoupli le régime en abaissant le seuil démographique de 150 000 à 100 000 habitants pour l'EPCI le plus peuplé, et offert la possibilité de les ouvrir aux régions et départements^{s.4}.

(1) LES COMPÉTENCES D'UNE COMMUNAUTÉ URBAINE (CU) :

- obligatoires :
 - o aménagement et développement économique, social et culturel de l'espace communautaire
 - o équilibre social de l'habitat
 - o politique de la ville
 - o protection et mise en valeur de l'environnement
 - o politique du cadre de vie
 - o gestion des services d'intérêt collectif

(2) LES COMPÉTENCES D'UNE COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION (CA) :

- obligatoires :
 - o aménagement de l'espace
 - o développement économique
 - o équilibre social de l'habitat
 - o politique de la ville

- optionnelles :
 - o voirie d'intérêt communautaire
 - o eau
 - o assainissement
 - o équipements culturels, socio-culturels, socio-éducatifs, sportifs d'intérêts communautaires

- facultatives :
 - o restructuration, reconversion de zones d'activités et friches industrielles
 - o participation aux études d'urbanisme communal
 - o mise en valeur du potentiel environnemental et touristique
 - o équipement de loisir
 - o réseaux de télécommunication haut débit

II. UNE NOUVELLE ÉCHELLE D'ACTION QUI DEVRA PERMETTRE UN DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE COMPÉTITIF

Pour beaucoup, Seine Aval est donc un territoire « qui fait sens », du fait de la cohérence territoriale qu'il offre et des opportunités qui pourraient en découler, notamment la réduction de la concurrence interterritoriale, l'harmonisation de la politique foncière et la gestion à une échelle plus cohérente et enfin la diversification et complémentarité des activités économiques. Néanmoins, la future intercommunalité doit relever le défi de définir une stratégie de développement économique adaptée au territoire et à ses enjeux.

A. UN TERRITOIRE ÉCONOMIQUE PERTINENT AUX ENJEUX ÉCONOMIQUES COMMUNS

1. UNE ÉCONOMIE LOCALE MARQUÉE PAR UN CERTAIN DYNAMISME, UNE FAIBLESSE DE L'EMPLOI, ET UN POIDS IMPORTANT DU SECTEUR INDUSTRIEL

Une économie dynamique, des créations d'entreprises⁵⁷

70 entreprises industrielles ont été créées en 2006⁵⁸ sur le périmètre de l'OIN Seine Aval, ce qui peut paraître faible au regard des autres secteurs, mais il s'agit d'entreprises de taille plus importante, donc davantage créatrices d'emplois. Le nombre de créations étant fortement lié à la densité du tissu économique mais aussi à l'existence de structures d'accompagnement et d'accueil, le Mantois, les Mureaux et l'Est du territoire concentrent la majorité des projets. Si le niveau du taux de création d'entreprises en Seine Aval révèle un fort esprit entrepreneurial, la dynamique d'un territoire ne s'apprécie pleinement qu'à travers l'évolution du stock d'entreprises et donc du solde des créations et des défaillances d'entreprises. A cet égard, entre 2004 et 2006, le nombre d'entreprises a progressé de 2,7%, rythme supérieur à celui du département et de la région, confirmant le dynamisme économique de ce territoire. Si le nombre d'entreprises indique un certain dynamisme, l'emploi ne suit paradoxalement pas cette logique.

⁵⁷ Les chiffres utilisés ici datent du début des années 2000 et ne prennent donc pas en compte les effets de la crise de 2007, cela est dû à l'absence de données récentes sur le périmètre de la future agglomération ou de l'OIN Seine Aval. Ils sont à interpréter avec précaution.

⁵⁸ "Chiffres Clés de l'OIN Seine Aval", AUDAS et OIN Seine Aval.

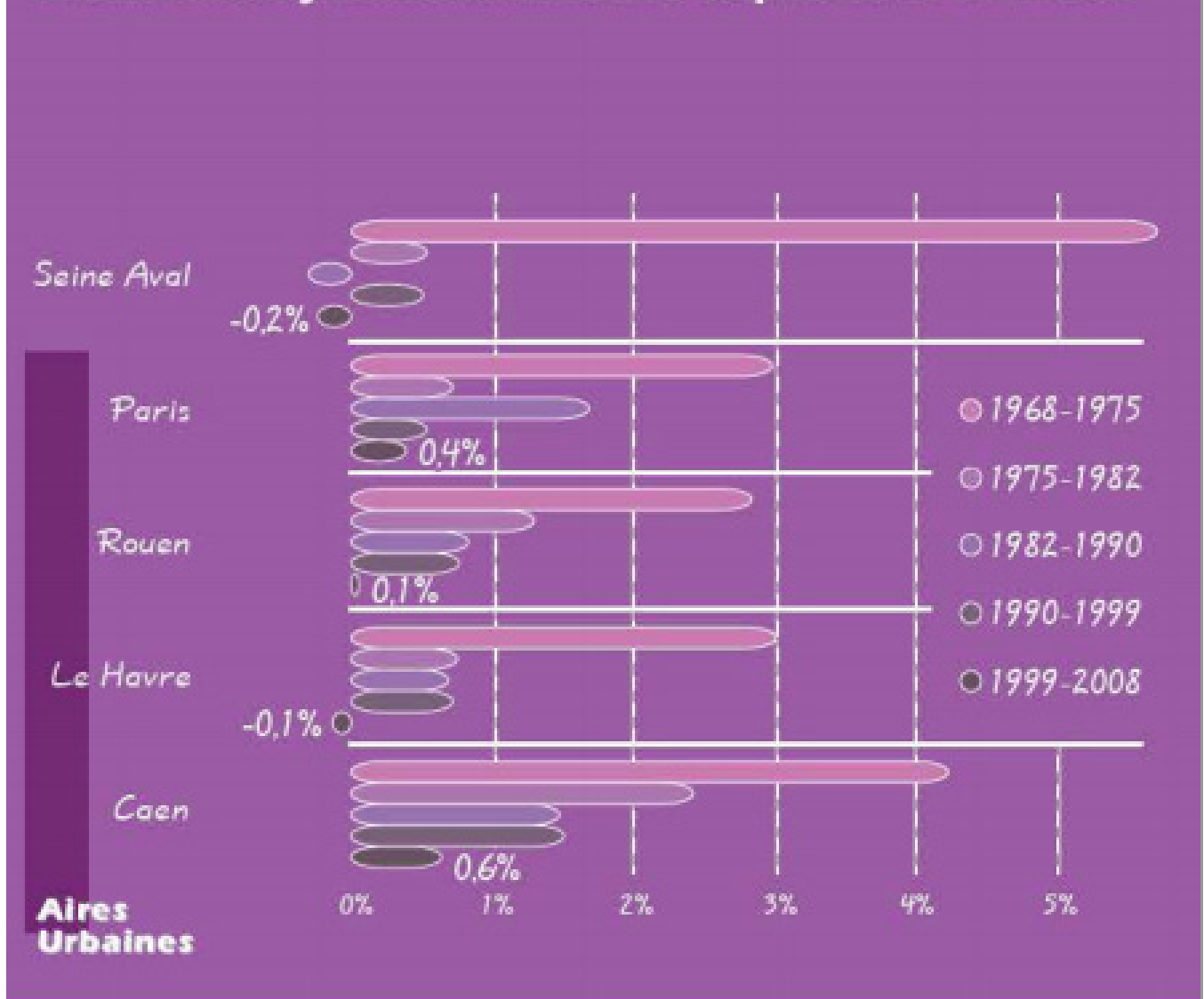
Faiblesse et recul de l'emploi en Seine Aval

Depuis 1968 et notamment à cause de la crise qui a frappé le secteur industriel, l'emploi n'a cessé de reculer en Seine Aval mais semble aujourd'hui se stabiliser. Alors qu'en 1968 l'OIN Seine Aval enregistrait le même taux d'emploi que Paris, en 2008 il n'est plus qu'à 0,7%, soit 0,2% derrière l'aire urbaine de la capitale, de Rouen et de Caen.



Source : Insee 2011, Traitement AUDAS

Evolution moyenne annuelle de l'emploi de 1968 à 2008



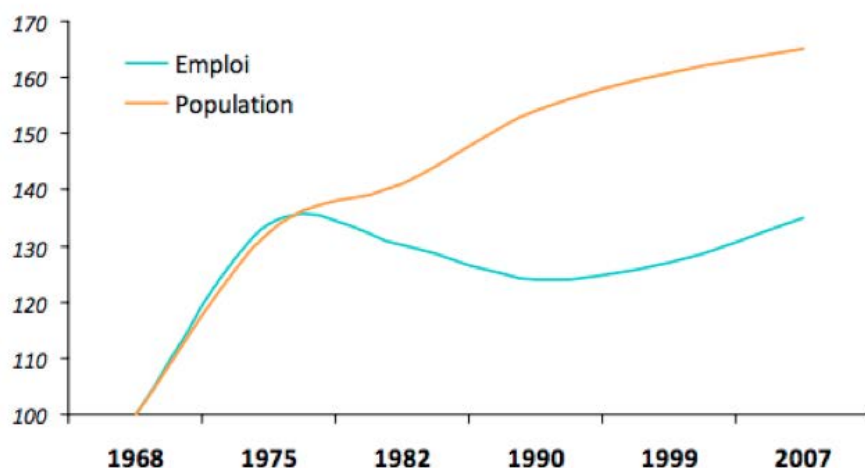
Source : Insee 2011, Traitement AUDAS

L'évolution comparée du nombre d'emplois et du nombre d'habitants en Seine Aval est également éloquent. On comprend que si le taux d'emploi est en baisse depuis 1968, c'est parce que la population n'a cessé d'augmenter alors que de nombreux emplois disparaissaient. Si on constate sur le graphique d'évolution du nombre d'emplois et d'habitants une hausse du nombre d'emplois entre 1995 et 2007, la crise de 2007 a engendré une perte d'emplois: ceci explique que sur la période 1999-2008 le territoire ait perdu 0,2% emplois.⁵⁹

⁵⁹ Ces chiffres ne concernent que l'OIN Seine Aval, et seraient certainement légèrement différents pour le périmètre de la future intercommunalité. Mais les tendances, elles, sont sans aucun doute les mêmes.

Evolution comparative du nombre d'emplois et du nombre d'habitants en Seine Aval IDF (base 100 en 1968).

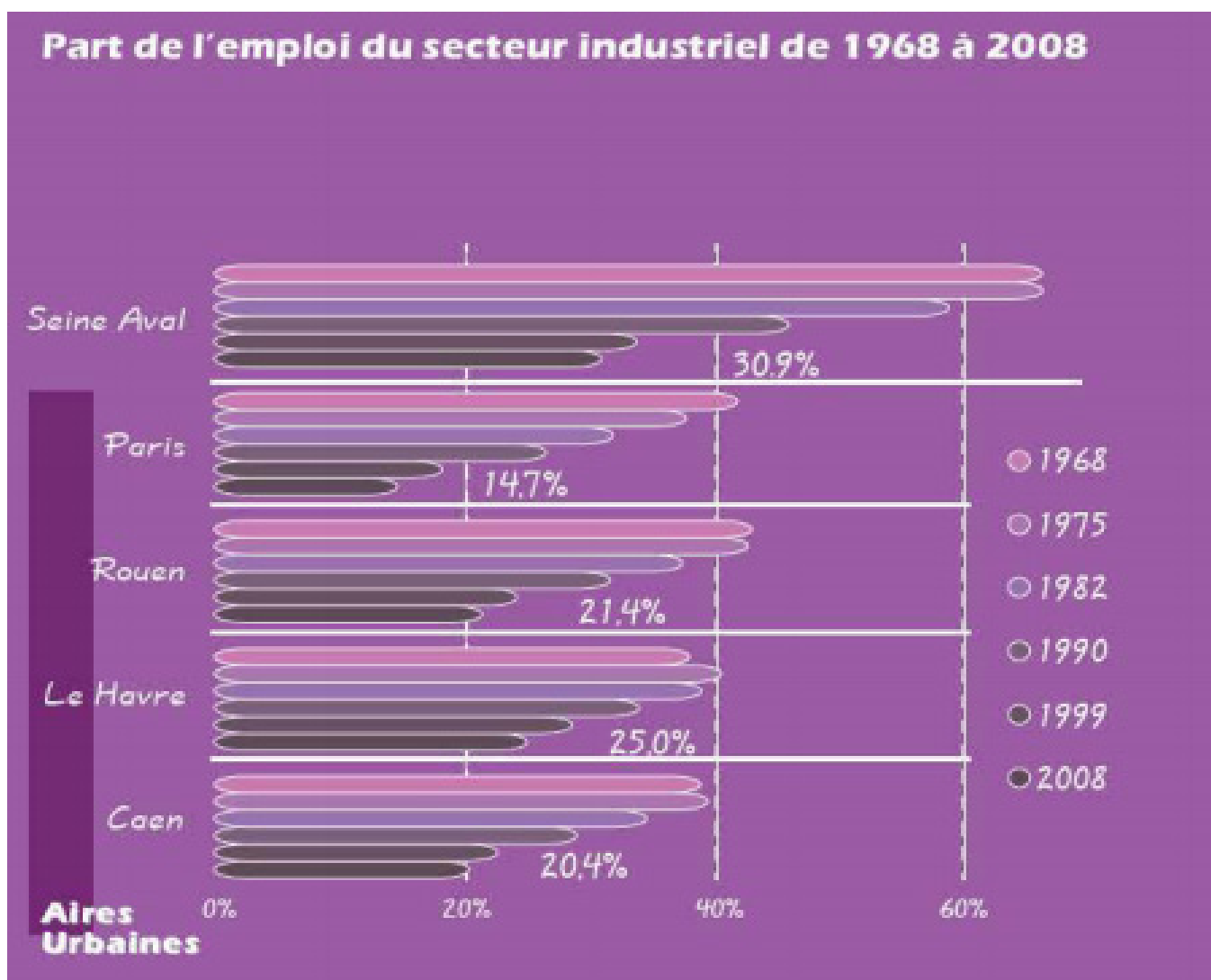
Source : Insee-RP.



Source : INSEE, 2011, Traitement : AUDAS

Le poids de l'industrie dans l'économie locale

Part de l'emploi du secteur industriel de 1968 à 2008



Source : Insee 2011, Traitement AUDAS

Les établissements de services sont majoritaires sur le territoire de Seine Aval, cela étant, leur part est inférieure de plus de 5 points à la moyenne des Yvelines⁶⁰. Par ailleurs, les sièges et établissements tertiaires de groupes sont peu nombreux, contrairement à des zones telles que Saint-Quentin-en Yvelines ou Vélizy, alors que les activités liées à la production prédominent. La proportion des établissements relevant du secteur industriel (8,1%) est supérieure à celle observée pour les Yvelines ou l'Ile-de-France et leur taille moyenne dépasse largement celle des établissements de services, d'où un impact majeur sur l'emploi. On observe en effet sur le graphique réalisé par l'AUDAS que la part des emplois dans le secteur industriel est largement supérieure aujourd'hui en Seine Aval à celle dans les autres pôles de la Seine (Rouen, le Havre, Caen). L'AUDAS a recensé les dix premiers employeurs de Seine Aval: ces derniers appartiennent tous à l'industrie, comme l'indique ce tableau qui recense le nombre d'emplois pourvus par chaque entreprise.

Les 10 entreprises qui emploient le plus en Seine Aval

Entreprise	Production	Site	Emplois
Peugeot Citroën	Construction de véhicules automobiles	Poissy (tous les sites)	11400
Renault	Construction de véhicules automobiles	Aubergenville et Flins	4400
EADS	Construction de lanceurs et engins spatiaux	Les Mureaux	1700
Saint-Gobain Abrasif	Fabrication de produits abrasifs	Conflans Sainte-Honorine	500
Grandvision Labs	Fabrication de lunettes	Aubergenville	400
Parfums Rochas	Fabrication de parfum	Poissy	400
FCI Microconnections	Fabrication de composants passifs et conducteurs	Mantes la Jolie	380
Dunlopillo	Fabrication de matelas	Mantes la Jolie	350
Ciments Calcia	Fabrication de ciment	Guerville	320
SARP Industries	Traitement de déchets dangereux et spéciaux	Limay	300

Source: AUDAS - 12/2007

60 "Chiffres Clés de l'OIN Seine Aval", AUDAS et OIN Seine Aval.

Le territoire de Seine Aval accueille un écosystème d'établissements industriels qui englobe à la fois des grandes industries de la Vallée de la Seine pourvoyeuses d'emploi et une trentaine de petits centres d'activité et de recherche technologique. L'activité industrielle est variée sur le territoire, on distingue plusieurs secteurs importants.

Le secteur automobile représente à lui seul près de la moitié des emplois industriels, notamment autour de Renault-PSA et de façon plus marginale parmi quelques équipementiers. Entre 1999 et 2006, l'industrie automobile n'a connu qu'une diminution de 5,5% de ses effectifs salariés alors que sur la même période ceux de l'ensemble du secteur industriel ont diminué de 11,2 %, témoignant d'une relative stabilité, mise à mal par la crise de 2007.

Le secteur aéronautique occupe également une place importante en Seine Aval. Dans ce secteur évoluent à la fois des "maîtres d'œuvre" (EADS), des motoristes (Turbomeca) ou encore des équipementiers (Sagem) et de nombreux sous-traitants.

La filière des éco-activités (traitement des déchets, recyclage, revalorisation des matériaux) tend également à s'ancrer sur le territoire, et a déjà permis le développement de laboratoires de recherche (150 emplois au CREED du groupe Véolia par exemple) et des PMI.

2. DES EMPLOIS POLARISÉS PAR LES GRANDS SITES INDUSTRIELS ET LA SEINE À L'ÉCHELLE LOCALE

Dans une étude publiée en 2011, l'INSEE fait état de la très forte concentration des emplois des activités productives dans les communes qui bordent la Seine. Ces communes accueillent plus de 90% des emplois des zones d'emplois de Poissy, des Mureaux et de Mantes-la-Jolie.⁶¹ Cette concentration s'explique en partie par le fait que les établissements des activités productives localisées en bordure de Seine sont en moyenne plus grands. Ainsi la moitié des unités de 500 salariés et plus de l'axe Seine aval sont implantés le long du fleuve⁶². Cette proportion est sensiblement inférieure (33%) parmi les établissements de moins de 20 salariés.

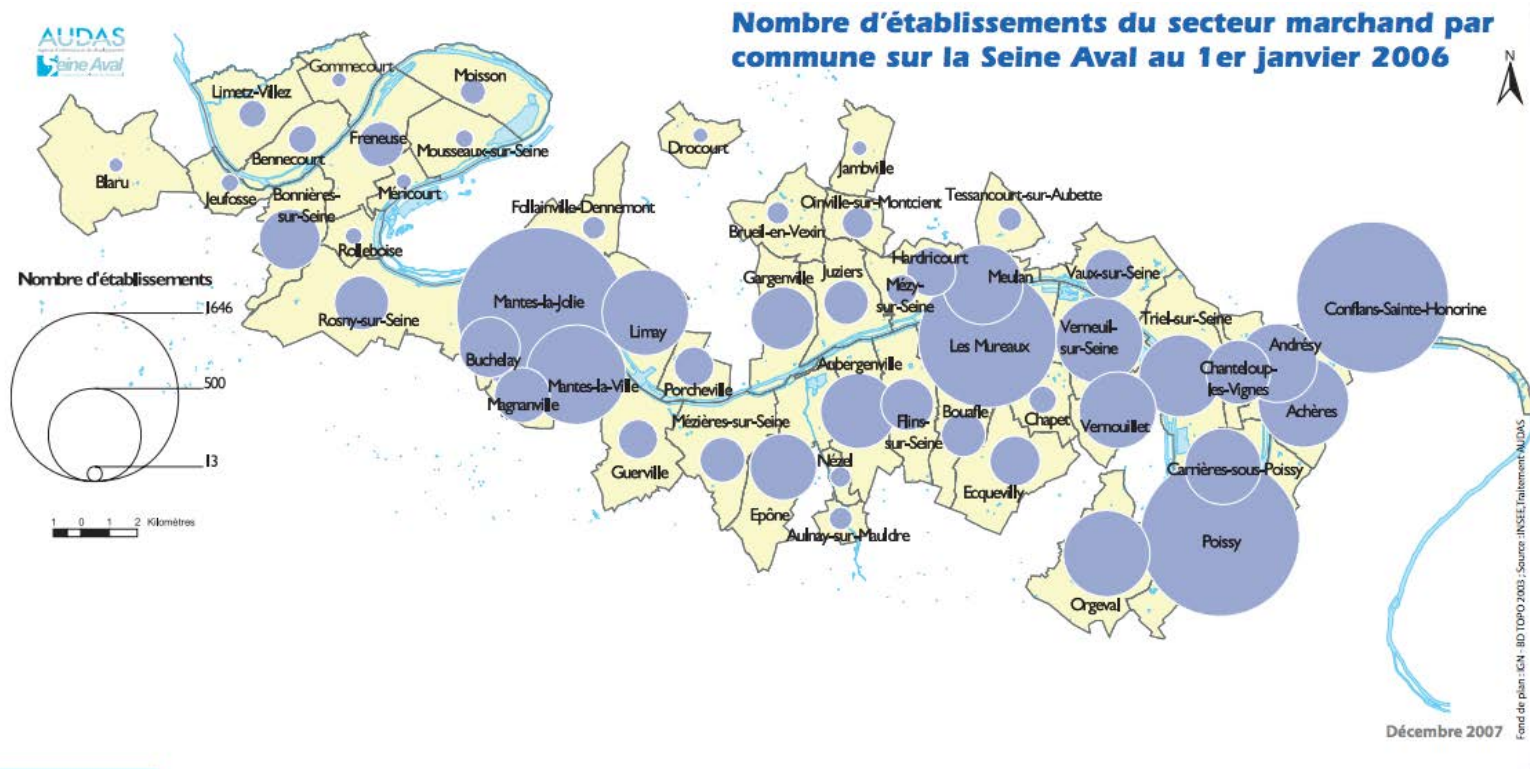
La carte réalisée par l'AUDAS du nombre d'établissements du secteur marchand par commune sur l'OIN Seine Aval confirme cette concentration⁶³.

61 Panorama Economique de l'espace Paris Seine Normandie (INSEE, IAU, AURH, AUDAS, APUR)

62 "l'Axe Seine aval" ici considéré par l'INSEE est une zone étendue qui englobe le périmètre de la future intercommunalité de Seine Aval.

63 Nous ne disposons pas de chiffres exacts pour l'ensemble de la future intercommunalité, mais cette tendance à la concentration est également valable pour ce périmètre.

Nombre d'établissements du secteur marchand par commune sur le territoire la Seine Aval au 1er janvier 2006



Source : AUDAS, 2007

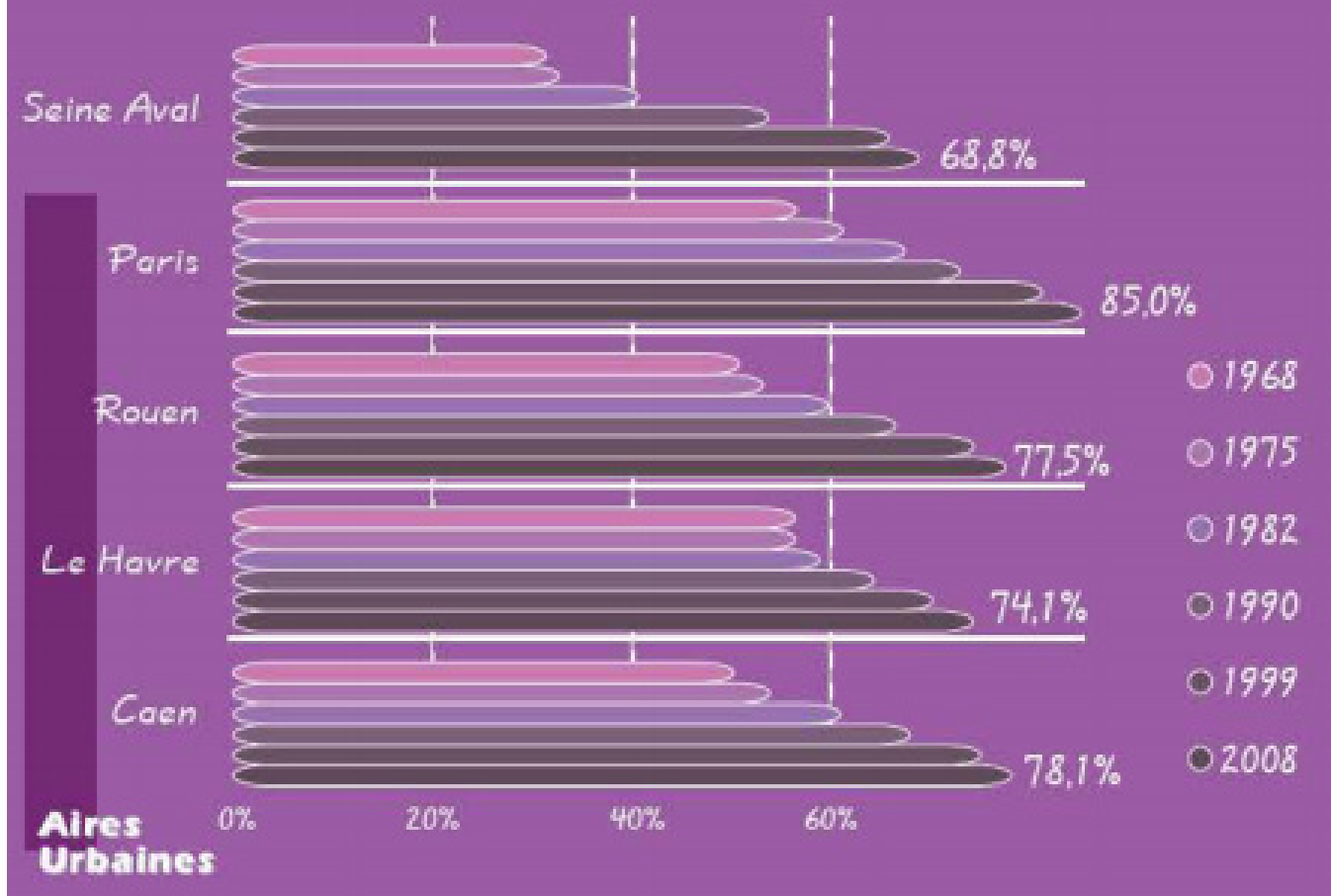
3. LA FORTE INFLUENCE SUR L'ÉCONOMIE DES DYNAMIQUES PARISIENNES

Une dépendance à Paris accrue par les évolutions de l'emploi en Seine Aval

L'évolution du tissu économique de la Seine Aval depuis 2004 laisse toutefois apparaître une érosion progressive de l'industrie et une croissance continue des établissements de services⁶⁴. On observe ainsi sur le graphique réalisé par l'AUDAS que le retard de 20 points de la part de l'emploi du secteur tertiaire en Seine Aval en 1968 par rapport aux autres pôles de la Seine s'était réduit à moins de 10 points en 2008.

64 "Chiffres Clés de l'OIN Seine Aval", AUDAS

Part de l'emploi du secteur tertiaire de 1968 à 2008



Source : Insee 2011, Traitement AUDAS

Les établissements de services concentrent la moitié des entreprises du territoire dont une majorité de TPE, soulevant ainsi la question de l'offre immobilière à développer.

La polarisation des flux de travailleurs

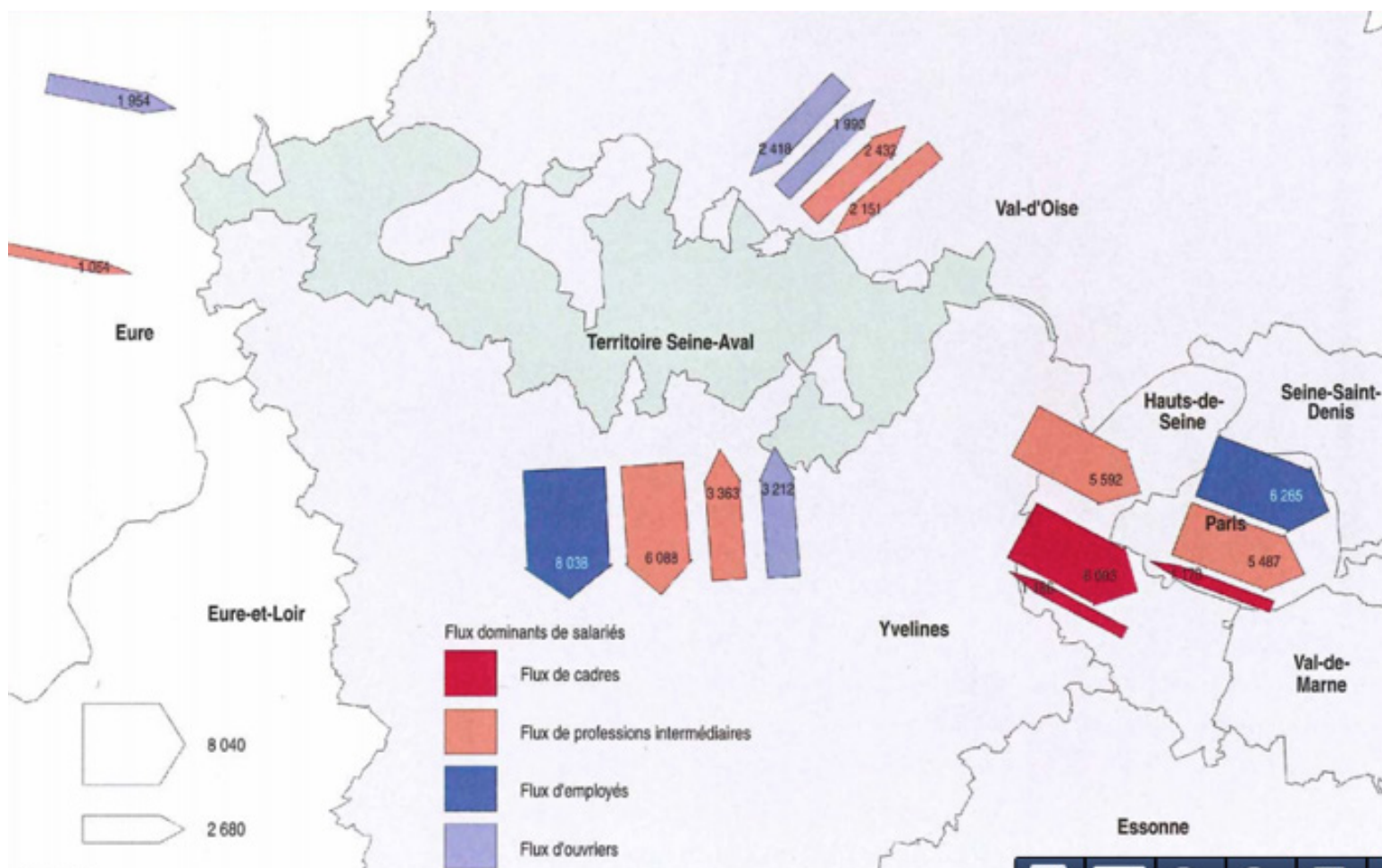
L'analyse des déplacements domicile-travail des habitants du territoire de la future intercommunalité montre une évasion importante des actifs notamment vers le cœur métropolitain. Ainsi, Seine Aval retient assez peu ses salariés résidents : moins d'un sur deux y travaille. Cependant elle conserve mieux ses ouvriers que ses cadres, qui souvent travaillent à la Défense et à Paris. Si le nombre d'actifs concernés est beaucoup moins élevé, l'aire de recrutement de l'OIN Seine Aval (entrées d'actifs pour travailler) s'étend sur la vallée de la Seine elle-même : 60% des emplois du territoire sont occupés par des actifs résidant également sur le territoire. L'aire de recrutement concerne également dans une moindre mesure des bassins tels que le Val d'Oise avec notamment Cergy-Pontoise, ainsi que l'Eure et l'Eure-et-Loir, comme le montre la carte des flux de salariés de l'OIN Seine Aval.

Flux de salariés de l'OIN Seine Aval

Source : Seine Aval, un territoire IDF, un territoire de développement majeur pour l'Axe Seine

Les enjeux du positionnement par rapport au Grand Paris

La future intercommunalité fait face à un défi important en termes de positionnement par rapport à la capitale. Pour s'imposer comme pôle de rayonnement entre Paris et la Normandie, mais également en



région francilienne, Seine Aval doit en effet être en capacité d'accueillir des activités attractives et pourvoyeuses d'emplois. Le développement du secteur tertiaire au sein même de l'intercommunalité, à travers la construction de bureaux pouvant accueillir les PME et autres entreprises de services, peut contribuer à enrayer sensiblement la dépendance de Seine Aval à la capitale en termes d'emplois tertiaires. Le positionnement de Seine Aval comme dernier territoire productif sur la Seine avant Paris peut également lui permettre d'étendre son bassin d'emplois industriels à la zone francilienne.

B. STRATÉGIES ET PROJETS POUR UN DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE INTÉGRÉ

Une compétence intercommunale récente

La mise en place de l'OIN (Opération d'Intérêt National) pilotée par l'EPAMSA permettait à l'Établissement public d'assurer de fait la compétence de développement économique et lui laissait le soin de décider des formes d'occupation des sols, de la délivrance des permis de construire et de la création de Zones d'Aménagement Concerté. Aussi, les intercommunalités, à l'instar de la CAMY n'ont pu reprendre la compétence de développement économique que tardivement celle-ci ayant d'abord été exercée par l'EPAMSA.

Les intercommunalités n'avaient pas alors le même poids institutionnel qu'aujourd'hui, ni les mêmes compétences. La CAMY, bien que constituée dès 1966 en district, n'est devenue compétente en matière de développement économique qu'en 1999, et aujourd'hui encore le service de développement ne compte que trois personnes. A l'inverse, certaines communautés, à l'instar de la Communauté de Communes des Coteaux du Vexin n'ont toujours pas de service dédié au développement économique. La fusion vers une agglomération élargie présente donc l'opportunité de renforcer l'exercice de cette compétence et de porter un projet à l'échelle du nouveau territoire.

1. LA NÉCESSITÉ DE DÉFINIR UNE IDENTITÉ POUR LE TERRITOIRE

Seine Aval, un archipel influent de l'Ouest Parisien

La future intercommunalité doit construire un projet de territoire à même de renforcer son attractivité économique comme résidentielle. Pour le président de la CAMY, le caractère archipélagique de Seine Aval peut devenir un atout fort dans la construction de cette stratégie. La communauté s'imposerait comme le rassemblement des trois grands pôles de l'Ouest du bassin parisien à la fois complémentaires et intégrés dans un réseau performant, et comme l'EPCI le plus peuplé de la grande couronne francilienne. En effet les projets de fusions à 800 000 ou à 530 000 habitants qui figuraient dans le projet de SRCI en août 2014 ont été révisés, et Seine Aval s'avère être dans le nouveau schéma l'EPCI le plus étendu et le plus peuplé.

Pour s'imposer comme une entité forte, les différents pôles d'attractivité de Seine Aval doivent être porteurs d'une identité commune. Le président de la CAMY évoque par exemple la nécessité d'aménager les quartiers environnant les gares de la ligne Eole : "Les pôles-gares de la ligne Eole seront les vitrines du territoire. Et s'il y a une identité à trouver pour Seine Aval, elle doit s'opérer sur ces pôles-gares. Quand je parlais d'archipel, en voilà les îles principales. Il faut donc veiller à bien développer ces pôles-gares, et surtout à leur donner une identité commune : il faut qu'il y ait la signature Seine Aval quand on descend du train."

La Seine constitue un élément structurant de l'identité en devenir de la future intercommunalité. Le fleuve s'impose à la fois comme axe structurant pour tout le territoire qui s'organise en réseau tout autour, et une ressource économique importante du fait des activités portuaires qu'il a permis de développer.

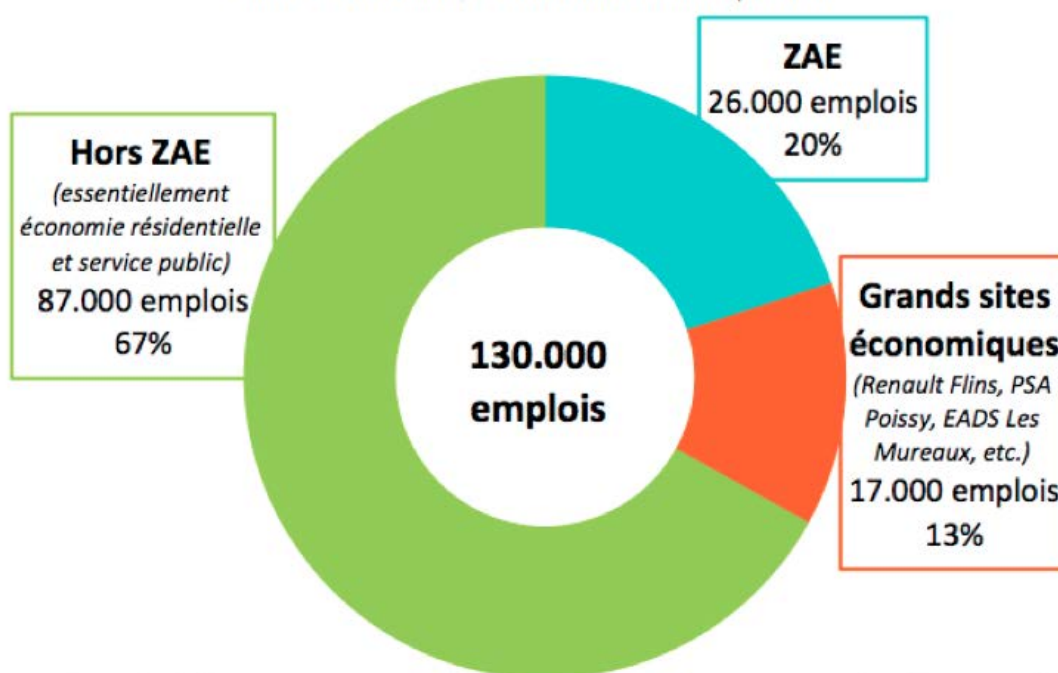
Néanmoins la Seine ne peut constituer à elle seule un trait d'identification : comme le rappelle le président de la CAMY, "La Seine coule jusqu'au Havre". C'est pourquoi le nom de la future communauté comporte un élément de localisation plus précis : il s'agit de "Grand Paris Seine Aval". On situe ainsi le territoire en aval de la Seine par rapport au Grand Paris. Certains acteurs soulignent néanmoins l'ambiguïté de cette identification à la capitale : si Paris joue un rôle majeur dans le développement de ce territoire de grande couronne, l'intercommunalité se situe au-delà des limites du Grand Paris (qui ne concerne que la ville de Paris, et les départements de petite couronne). Définir une stratégie claire de positionnement par rapport à Paris sera l'un des principaux enjeux de la future communauté.

2. LES DÉFIS DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE EN SEINE AVAL

Des efforts à poursuivre pour le développement des zones d'activité et des pépinières

Répartition des emplois en Seine Aval IDF en 2007

Sources : ZAE - Audas, et estimations Audas d'après Insee.



Source : Seine Aval, un territoire IDF, un territoire de développement majeur pour l'Axe Seine

Quotidiennement, 26 000 salariés sur 130 000⁶⁵ viennent travailler sur les Zones d'activité économiques de Seine Aval comme le montre le schéma de répartition des emplois. Elles constituent le "poumon économique" du territoire avec les grands sites industriels.

Les interventions récentes de la CAMY en termes de développement économique (suite à la récupération de cette compétence) ont consisté principalement en la création et l'aménagement de Zones d'Activités et de pépinières d'entreprises. La communauté a ainsi créé vingt zones d'activités et est actuellement en campagne de requalification de ces zones afin qu'elles répondent mieux aux besoins actuels des entreprises. L'agglomération doit également veiller au bon fonctionnement de ces ZA, afin de garantir un maintien des activités industrielles sur le territoire. La directrice générale adjointe au développement économique, présente ainsi les risques de "mitages" des zones d'activités par des logements ou locaux commerciaux qui risquent de nuire à la vocation première de ces ZA. Pour éviter ces "mitages", deux pistes sont envisagées :

- Mettre en place un Plan Local d'Urbanisme (PLU) "le plus serré possible" ; c'est à dire s'assurer de conserver des délimitations importantes et contraignantes de zones pour les activités industrielles.
- Construire un "dialogue fort entre la commune et l'intercommunalité pour ne pas céder à la tentation", qui peut être parfois de préférer construire des logements et des espaces commerciaux, générateurs d'emplois et de rentrées fiscales immédiatement, à la différence des activités de production par exemple. Les logements attirent de nouveaux arrivants, et les petits commerces paient des loyers plus élevés que les entreprises. Néanmoins, ce type d'aménagement des ZA, fondé uniquement sur un intérêt fiscal immédiat ne contribue pas à une véritable stratégie économique durable. De tels objectifs sont parfois difficiles à tenir et peuvent être encore plus délicats à maintenir à l'échelle d'une agglomération de 400 000 habitants.

D'autres actions économiques complètent la création, la gestion et la requalification des ZA. Ainsi, des pépinières d'entreprises permettent d'accueillir les jeunes entreprises innovantes et d'aider à leur développement. Ces pépinières permettent aux entreprises l'accès à des services collectifs (gestion des courriers, standard, salles de réunion) et leur proposent des espaces de location à tarif progressif.

LES CHIFFRES-CLÉS DES ZAE

DE SEINE AVAL IDF :

- 52 zones d'activités
- 1.400 hectares
- 2.000 entreprises
- 26.000 emplois
- 122 hectares en commercialisation

LES 5 PREMIÈRES ZAE

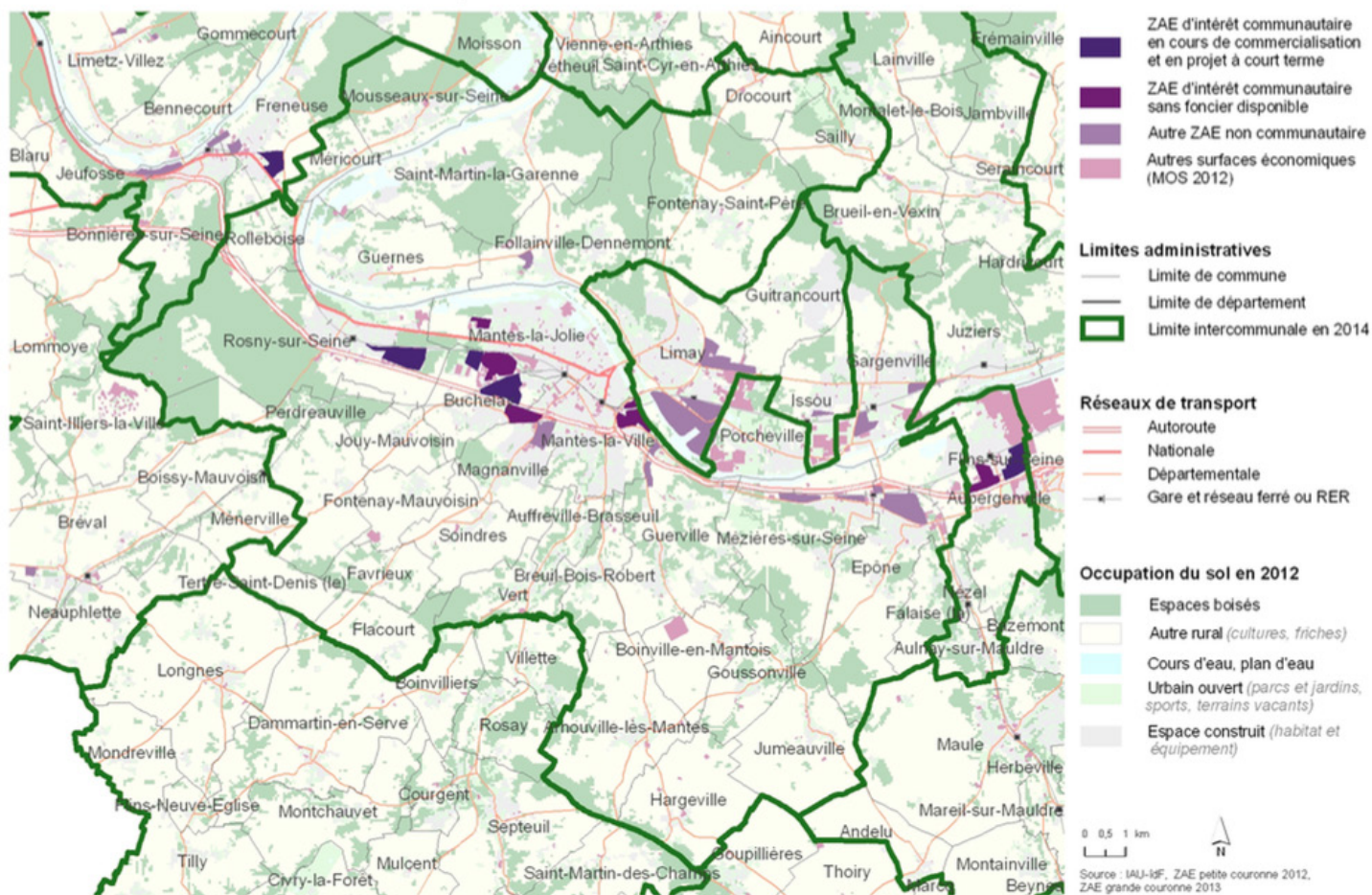
EN NOMBRE D'EMPLOIS :

- Les Garennes (Les Mureaux) 2.300
- Les 40 sous (Orgeval) 1.600
- Les Boutries (Conflans-Ste-H.) 1.550
- Le Technoparc (Poissy) 1.500
- La Couronne des près (Epône) 1.300

65 "Seine Aval IDF, Un territoire de développement majeur pour l'axe Seine", novembre 2010, AUDAS

Localisation des zones d'activités sur le territoire de la CAMY

Zones d'activités économiques en 2012/2013



Source : IAU-IdF, 2012

Le défi des relations entre entreprises et communauté "géante"

Si la fusion peut laisser espérer une réduction de la compétition entre les anciennes intercommunalités pour attirer les entreprises, elle présente également le risque de voir se distendre les liens construits progressivement avec les acteurs locaux du développement économique et notamment les entreprises. La Chambre de Commerce et d'Industrie des Yvelines, qui couvre le territoire départemental et dépasse donc celui de la future agglomération peut néanmoins participer à la consolidation des liens entre les élus et techniciens de l'intercommunalité et les entreprises, en jouant un rôle d'interface, puisqu'elle représente les entreprises tout en entretenant des liens avec les différentes intercommunalités qui vont être amenées à composer la future intercommunalité.

Néanmoins, comme le souligne l'EPAMSA, le changement d'échelle est l'occasion de passer d'un soutien aux entreprises à un véritable projet de territoire, et de dépasser le rôle parfois limité de « aménageur de zones d'activité » pour aller vers une animation économique plus ambitieuse : "En termes de développement économique, si on s'arrête à une supérette et une pépinière financées par les impôts locaux, on peut faire ça à petite échelle. Mais pour une action plus forte il faut s'étendre." (EPAMSA)

3. LES OPPORTUNITÉS DE SEINE AVAL POUR LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

Vers une unification fiscale

Le passage à un territoire élargi permettra de réduire la compétition fiscale entre territoires. Il existait en effet une compétition pour la captation des entreprises au sein de l'intercommunalité, notamment du fait de la proximité socio-économique des habitants (et plus particulièrement en terme de qualification), afin de profiter des bénéfices en termes de retombées sur l'emploi, mais également de rentrées fiscales. Le passage à une forme de coopération à une échelle plus large pourrait permettre plus de solidarité en terme d'accueil des entreprises au sein du territoire.

Toutefois, malgré la concurrence que peuvent se livrer ces EPCI, des formes limitées de coopération pouvaient déjà exister sur le territoire de la future agglomération. Cette coopération pouvait se retrouver au sein de certains projets, tels que des candidatures pour l'obtention des fonds européens de type FEDER, qui constituent une ressource financière importante pour les communautés affectées par la raréfaction des ressources financières.

Les pistes d'une stratégie de développement économique : quelle stratégie industrielle et productive ?

Deux stratégies semblent se dégager pour porter le développement économique du territoire.

La première consiste en l'identification d'une filière stratégique. Dans cette optique, l'EPAMSA rappelle que l'éco-industrie trouve d'ores et déjà des points d'ancrage sur le territoire et pourrait constituer une filière d'excellence identifiable et attractive. On peut citer en exemple d'autres territoires de grande couronne, structurés autour de symboles forts : le parc d'attraction Disneyland Paris à Marne-la-Vallée, l'aéroport Charles de Gaulle à Roissy.

A l'inverse, certains acteurs espèrent profiter et mettre en valeur la diversité des pôles industriels du futur territoire. On trouve en effet des entreprises moteurs dans le domaine de la mécanique (Turboméca), l'écoconstruction (filiales de Véolia et de Suez) et la facture d'instrument (Buffet Crampon, Selmer) dans la CAMY, dans le secteur de l'aéronautique aux Mureaux (EADS Astrium), de l'activité logistique autour du port de Limay et de celui d'Achères en lien avec les différentes plateformes logistiques portuaires le long de la vallée de Seine.

Mais tous les avis convergent vers la nécessité d'axer la stratégie économique de la nouvelle intercommunalité autour de la mise en valeur de l'industrie de pointe: c'est le premier "axe de travail" du service de développement économique, qui veut devenir "un territoire industriel d'excellence autour de secteurs et technologies d'avenir", pour la directrice générale adjointe au développement économique de la CAMY.

Miser sur la présence de ces différents groupes dans des secteurs distincts permettrait une meilleure résistance de l'économie du territoire en cas de crise sectorielle, comme cela a été le cas pour l'industrie automobile, et ce sans renoncer aux activités productives. Le projet de territoire pourrait

encourager le développement de ces activités en constituant des clusters dédiés à ces secteurs phares. Cependant la stratégie de clusters ne peut seule constituer le projet de territoire.

Les ressources de développement des secteurs commercial et résidentiel.

Au-delà des activités productives, le projet de territoire vise aussi à renforcer l'activité commerciale qui présente l'avantage d'être non délocalisable. Au sein de la CAMY, elle se traduit par de nombreuses créations d'entreprises commerciales. Le centre commercial Marques Avenues, espace de vente de vêtements de grande marque déstockées, a ainsi ouvert ses portes le 22 avril 2015 à Aubergenville et la construction d'un nouveau centre commercial conçu par la Compagnie de Phalsbourg est en projet pour Buchelay.

L'économie présentielle a aussi l'intérêt d'être non délocalisable. Elle recoupe principalement les activités touristiques et l'économie résidentielle⁶⁶. Les élus souhaitent ainsi mettre à profit le cadre naturel de la future agglomération, autour par exemple du Parc Naturel du Vexin, pour en faire un territoire attractif. La gestion du Parc Naturel du Vexin par la nouvelle agglomération pourra ainsi permettre la mise en œuvre de projets à même de favoriser le développement d'activités touristiques. Cette ambition s'est traduite à la CAMY par la création d'un poste dédié au tourisme, mais la fusion pourrait permettre de mobiliser plus de personnels et de moyens sur ce secteur.

CONCLUSION:

La fusion de 6 EPCI pour former Grand Paris Seine Aval peut être l'occasion de construire un projet de territoire ambitieux, à même d'engager une transformation profonde du modèle de développement du territoire. La présence de grandes entreprises, Zones d'Activités et pépinières le long de la Seine peut permettre de mettre en place des clusters centrés sur les activités phares du territoire. L'intercommunalité serait ainsi formée de pôles d'activités distincts mais mis en réseau sous la forme d'un "archipel". L'attractivité du territoire renforcée par le rapprochement de Paris grâce à de nouvelles infrastructures, et le renouvellement de son image, un prix du foncier peu élevé et un environnement de qualité permettraient d'attirer des ménages et des activités économiques. Mais cette stratégie économique ne pourra se faire sans portage et consensus politiques, ce qui implique de transformer une fusion imposée par le haut en une intercommunalité à même de mener à bien ces projets et de lutter contre les faiblesses du territoire : faibles niveaux de qualification, phénomènes marqués d'exclusion sociale, fragilités économiques, quartiers en difficulté avec de forts taux de chômage, image dégradée et insuffisance des liaisons en transports au sein du territoire et vers l'extérieur.

66 « L'économie d'un territoire est structurée par deux grands types d'activité : celles essentiellement destinées à satisfaire les besoins des populations locales (qu'elles soient permanentes ou temporaires) et celles produisant ou contribuant à produire des biens et services destinés à un marché plus vaste que le seul marché local, que celui-là soit régional, national ou international. Les premières, qui constituent « l'économie résidentielle » sont beaucoup moins exposées que les secondes à la concurrence d'entreprises situées à l'extérieur du territoire considéré ; et, leur dynamique est davantage affectée par les évolutions démographiques locales. » selon l'INSEE.

ACTEURS INTERROGÉS POUR L'ANALYSE DU PROJET DE FUSION GRAND PARIS SEINE AVAL :

ELUS LOCAUX

- > Paul Martinez, Président de la CA de Mantes-en-Yvelines, Maire de Buchelay
- > Dominique Bouré, Présidente de la CC Coteaux du Vexin Adjointe au maire de Limay
- > Jean-Luc Santini, 1er vice-président de la CAMY délégué à la mutualisation, Maire de Mantes-la-Jolie
- > Jean Lemaire, 4e vice-président de la CAMY délégué au développement économique, Maire de Gargenville

SERVICES

- > Charlotte Sorrin, Directrice générale adjointe au développement économique, à l'emploi et à la formation à la CAMY
- > Emmanuel Auber, Directeur général adjoint à la solidarité et à la cohésion territoriale à la CAMY
- > Jean-Marie Ripart, Responsable du développement économique aux 2-Rives-de-Seine

ACTEURS LOCAUX DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

- > Willy Merlet, responsable urbanisme, aménagement, études à la CCI de Versailles
- > Pierre Lecomte, directeur de la Maison de l'entreprise et de l'emploi de Mantes-en-Yvelines
- > Fabrice Lévi, Directeur développement urbain à l'EPAMSA

LA CC DU ROMORANTINAIS ET DU MONESTOIS

PORTRAIT DE TERRITOIRE

I. LE ROMORANTINAIS, UN TERRITOIRE MARQUE PAR SON ENVIRONNEMENT GEOGRAPHIQUE ET ECONOMIQUE - p123

A. UN TERRITOIRE INSCRIT DANS UN DEPARTEMENT A DOMINANTE RURALE MARQUE PAR DIFFERENTES EVOLUTIONS INSTITUTIONNELLES - p123

B. UNE POSITION DE RELATIF ENCLAVEMENT: LE MANQUE DE CONNEXIONS AUX BASSINS D'EMPLOI REGIONAUX ET NATIONAUX - p124

C. UNE TRADITION MONOINDUSTRIELLE STRUCTURANTE - 126

1. UN PASSE INDUSTRIEL FLORISSANT...

2. ... FRAPPE PAR LA CRISE INDUSTRIELLE

II. LA FUSION DE LA CCRM: UN LEVIER PEU MOBILISE POUR LE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE LOCAL - p129

A. LE "CONSERVATISME" D'UN TERRITOIRE MARQUE PAR UN ATTACHEMENT COMMUNAL FORT - p129

1. « UN MARIAGE DE RAISON »
2. UNE VILLE CENTRE POLITIQUEMENT ISOLEE

B. UNE POLITIQUE DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE A MINIMA: UNE ABSENCE DE COORDINATION DES ACTEURS ECONOMIQUES ET INSTITUTIONNELS - p133

1. UN PERIMETRE INTERCOMMUNAL ENCORE TROP RESTREINT POUR LE DEVELOPPEMENT DE PROJETS ECONOMIQUES
2. VERS UNE FISCALITE UNIQUE POUR L'INTERCOMMUNALITE
3. UNE POLITIQUE DE SOUTIEN AUX ENTREPRISES PAR L'ATTRIBUTION DE SUBVENTIONS ET D'AIDES A LA RENOVATION
4. UNE RETICENCE A S'ENGAGER DANS DES PROJETS DE GRANDE AMPLEUR

C. REPENSER L'ACTION ECONOMIQUE DE LA COMMUNAUTE: UN APPRENTISSAGE DE LONG TERME - p137

1. UNE FUSION INDISPENSABLE POUR LA COHERENCE DU TERRITOIRE
2. LA NECESSAIRE COORDINATION DES ACTEURS

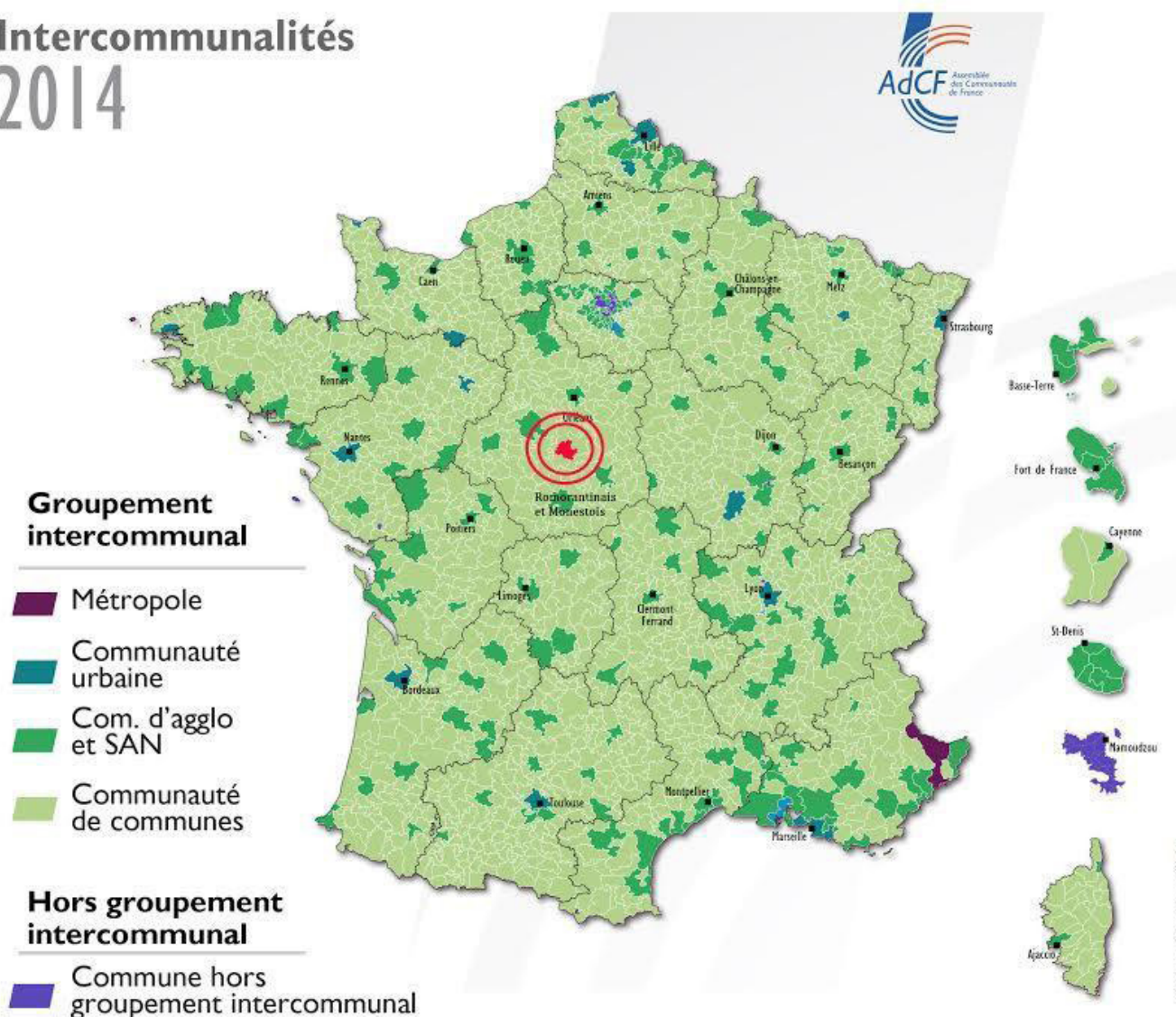
CONCLUSION - p140

PORTRAIT DE TERRITOIRE

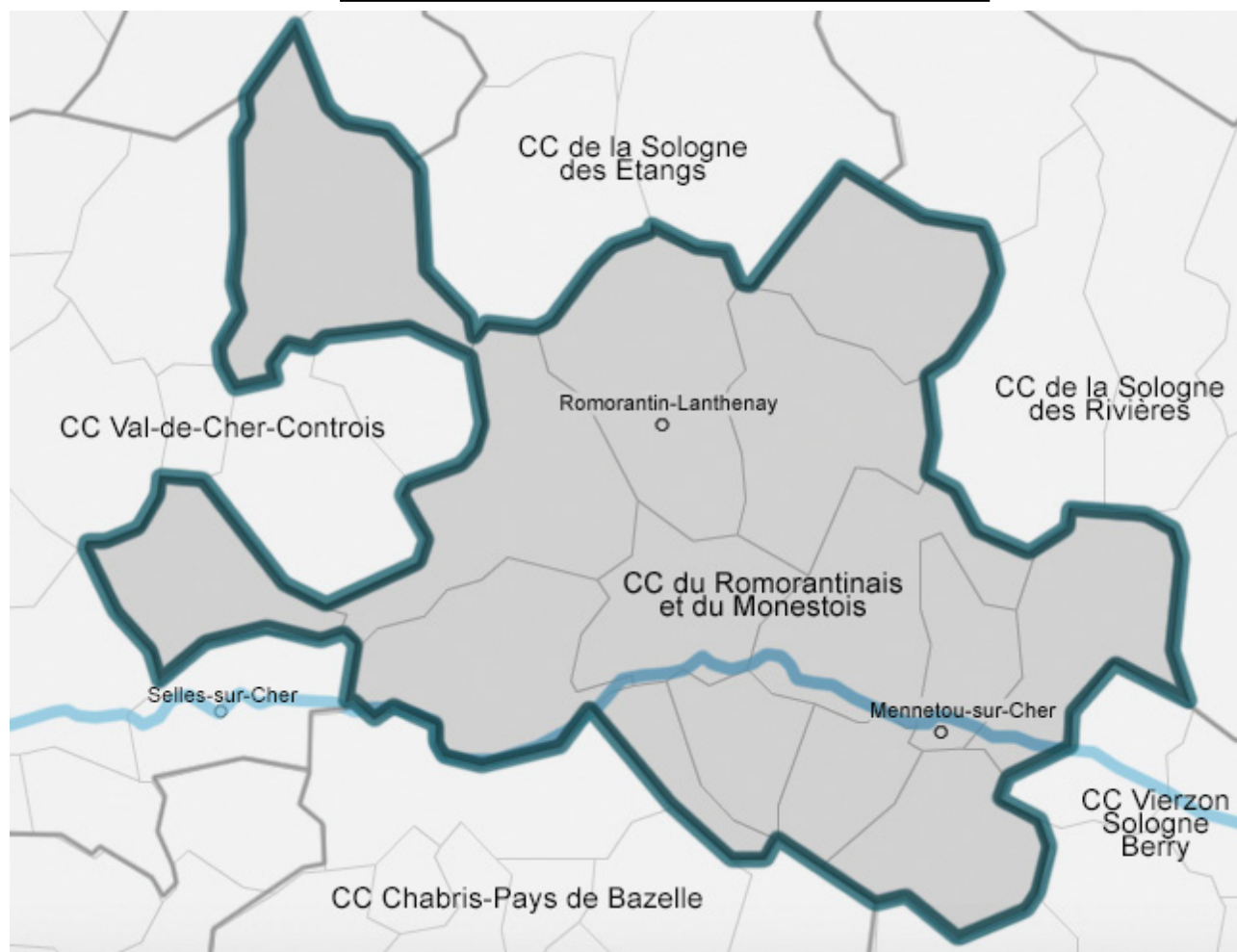
La Communauté de communes du Romorantinois et du Monestois (CCRM) se situe dans le département du Loir-et-Cher, en région Centre. Elle est présidée depuis sa création en 2009 par Jeanny Lorgeoux (PS). Celui-ci est maire de la ville centre, Romorantin, depuis bientôt trente ans. Le territoire connaît de grandes difficultés à développer son activité économique depuis le départ de Matra, entreprise automobile qui, lors de sa fermeture en 2003, a mis au chômage plus de 2500 personnes.

Localisation de la Communauté de Communes du Romorantinois et du Monestois

Intercommunalités 2014



Le périmètre de la Communauté de Communes du Romorantinais et du Monestois



Source : Traitement des données de l'Observatoire des territoires, 2015

DATE DE LA FUSION : 2009 (ARRIVÉE DE LOREUX EN 2014)
NOMBRE DE COMMUNES : 15
NOMBRE D'HABITANTS : 27 250
CROISSANCE DÉMOGRAPHIQUE/AN : -0,3% DE 2006 À 2011
SURFACE : 334,9 KM²
DENSITÉ : 82 HAB/KM²
INDICATEUR DE CONCENTRATION D'EMPLOI : 108,2
TAUX D'ACTIVITÉ : 69,30%
TAUX DE CHÔMAGE : 13,90%

GOUVERNANCE

> **PRÉSIDENT : JEANNY LORGEUX**
(PS),

Maire de Romorantin

> **9 VICE-PRÉSIDENTS**

> **47 CONSEILLERS :**

COMPÉTENCES

COMPÉTENCES OBLIGATOIRES :

- > Aménagement du territoire
- > Développement économique

COMPÉTENCES OPTIONNELLES ET FACULTATIVES:

- > Tourisme
- > Lutte contre la désertification médicale et soutien à la population
- > Politique du logement et du cadre de vie

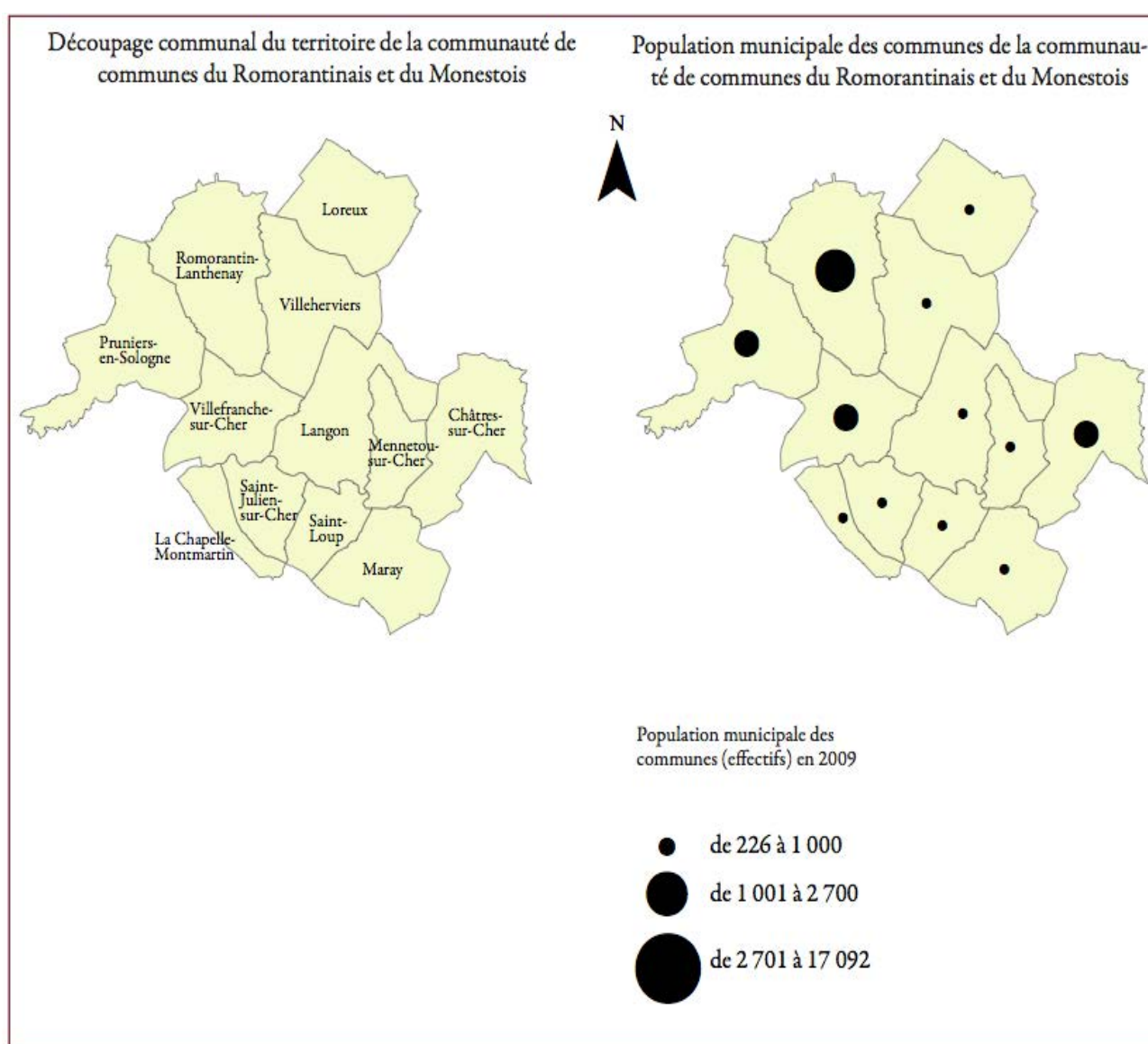
SONT DÉFINIS D'INTÉRÊT COMMUNAUTAIRE POUR LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE :

1/ DÉVELOPPEMENT ECONOMIQUE :

- > Aménagement, entretien, gestion et commercialisation des zones communautaires existantes et des nouvelles zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale et touristique.
- > L'immobilier d'entreprises au sein des zones d'activité communautaires
- > Les actions de promotion et d'animation économique sur les zones d'activité communautaires
- > Le soutien à la création et au développement d'activités industrielles, commerciales, tertiaires, artisanales, touristiques et agricoles sur l'ensemble du territoire
- > Le soutien à la création et au développement de la formation et de l'emploi sur l'ensemble du territoire
- > Le soutien à l'installation d'activité de médecins libéraux sur l'ensemble du territoire
- > Les études économiques intéressant l'ensemble du territoire

POPULATION

Le découpage communal et la population municipale au sein de la CCRM



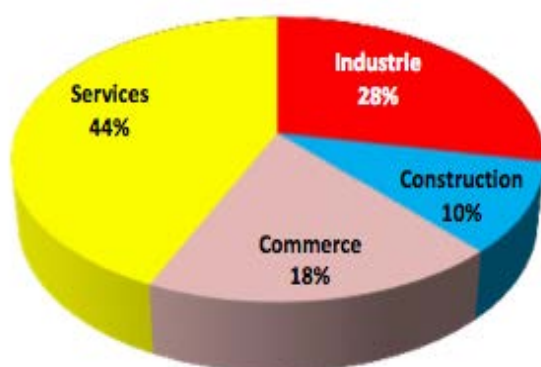
Source: Observatoire Régional de la Santé du Centre⁶⁷

67 Observatoire Régional de la Santé du Centre, *Diagnostic local de santé de la Communauté de Communes du Romorantinais et du Monestois en vue de l'élaboration du Contrat Local de Santé – Indicateurs sanitaires, médico-sociaux de la Communauté de Communes du Romorantinais et du Monestois*, mars 2013

Une population qui décline, malgré des hausses ponctuelles

On observe un déclin démographique au sein de la population de la CCRM. La population a baissé de 2,6% entre 1999 et 2009, alors que l'on note au niveau départemental une augmentation de 0,4%. Au sein de la CCRM, c'est dans les communes de Saint-Loup et de Saint-Julien-sur-Cher que l'on

Répartition de l'emploi salarié privé en 2012 (%)

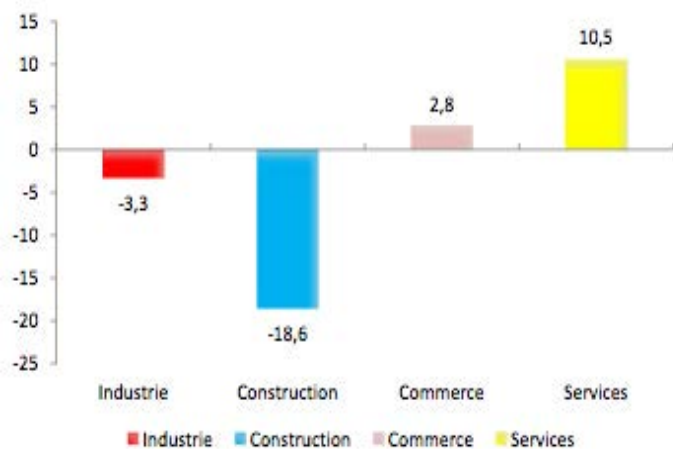


observe les plus grandes augmentations, puisque leur population a respectivement augmenté de 1,7% et de 1,2% par an. À l'inverse, les plus grandes baisses s'observent dans les communes de Maray et de Romorantin-Lanthenay, avec une perte de 1% de la population chaque année.

Une population âgée

Les jeunes de moins de 20 ans représentent près de 21,9% de la population de la CCRM, soit une proportion inférieure à celles observée en moyenne dans le département, dans la région et en France (respectivement 23,3%, 24,1% et 24,6%). En 1999, ils représentaient 23,3% de la population de la CCRM. La proportion de personnes âgées de 75 ans et plus est non seulement supérieure à la moyenne du département (11,5%), de la région (10%) et de la France (8,8%), mais également en constante augmentation : si cette part de la population ne représentait que 9,9% en 1999, elle atteint en 2009 12,4% de la population.

Evolution de l'emploi salarié privé entre 2008 et 2012



D'après source : Urssaf 2008 - 2012 (données au 31/12)

Parmi les communes de la CCRM, c'est dans la commune de Romorantin-Lanthenay qu'on observe la plus forte progression de la part des plus de 75 ans, elle évolue ainsi de 9,8% en 1999

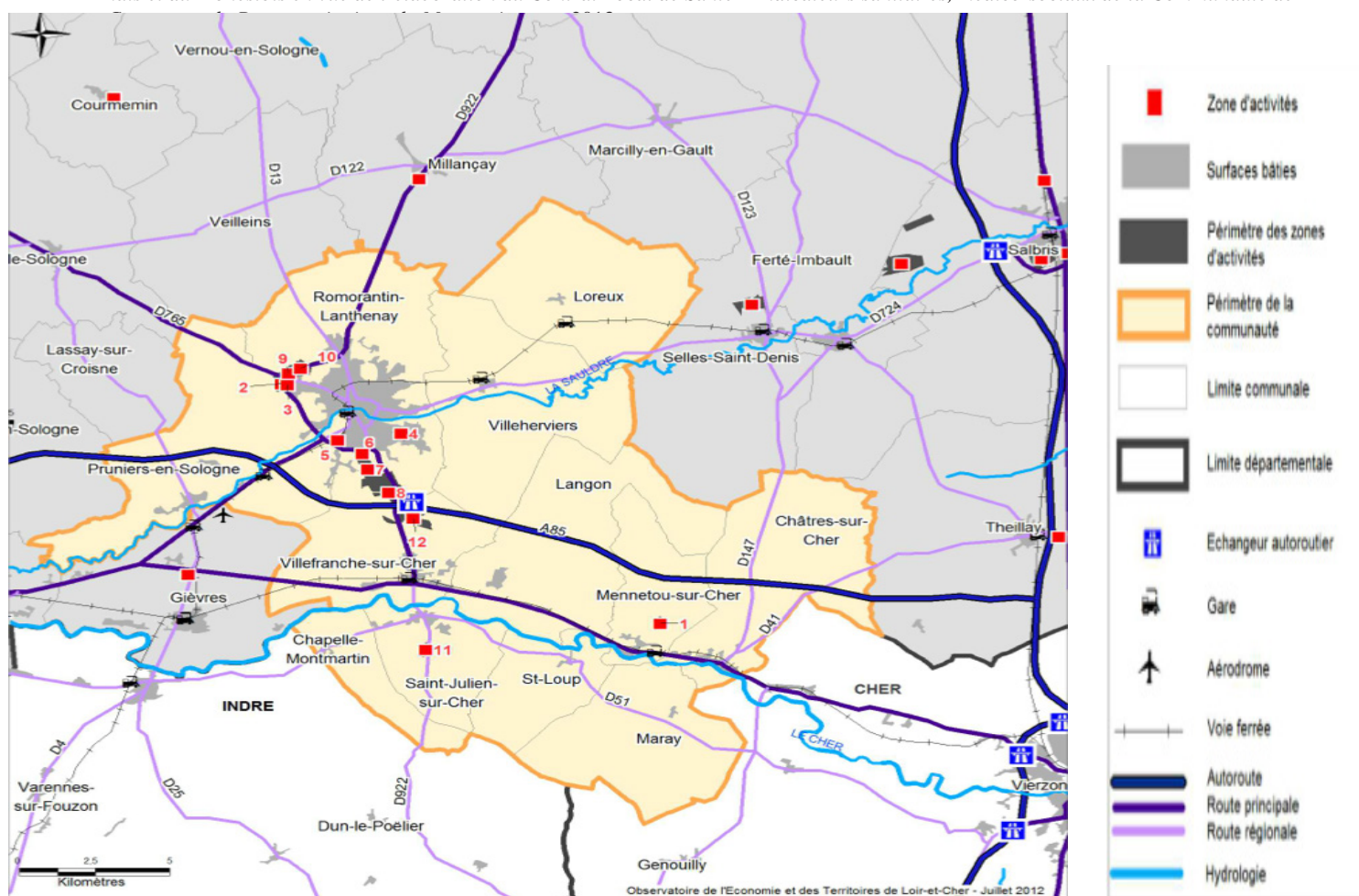
à 13,4% en 2009. Si le vieillissement de la population s'observe également à l'échelle du département, de la région et de la France, ce territoire reste particulièrement sensible aux questions de prise en charge

des personnes âgées.

A l'horizon 2040⁶⁸, si les tendances démographiques se poursuivent, la région Centre gagnerait 280 000 habitants (8 500 habitants par an) entre 2007 et 2040, ce qui en ferait avec 2 800 000 habitants et une hausse annuelle moyenne de +0,32%, la région la plus dynamique du bassin parisien à l'exception de l'Île-de-France. Cependant, le gain de population va concerner essentiellement les classes d'âge les plus élevées.

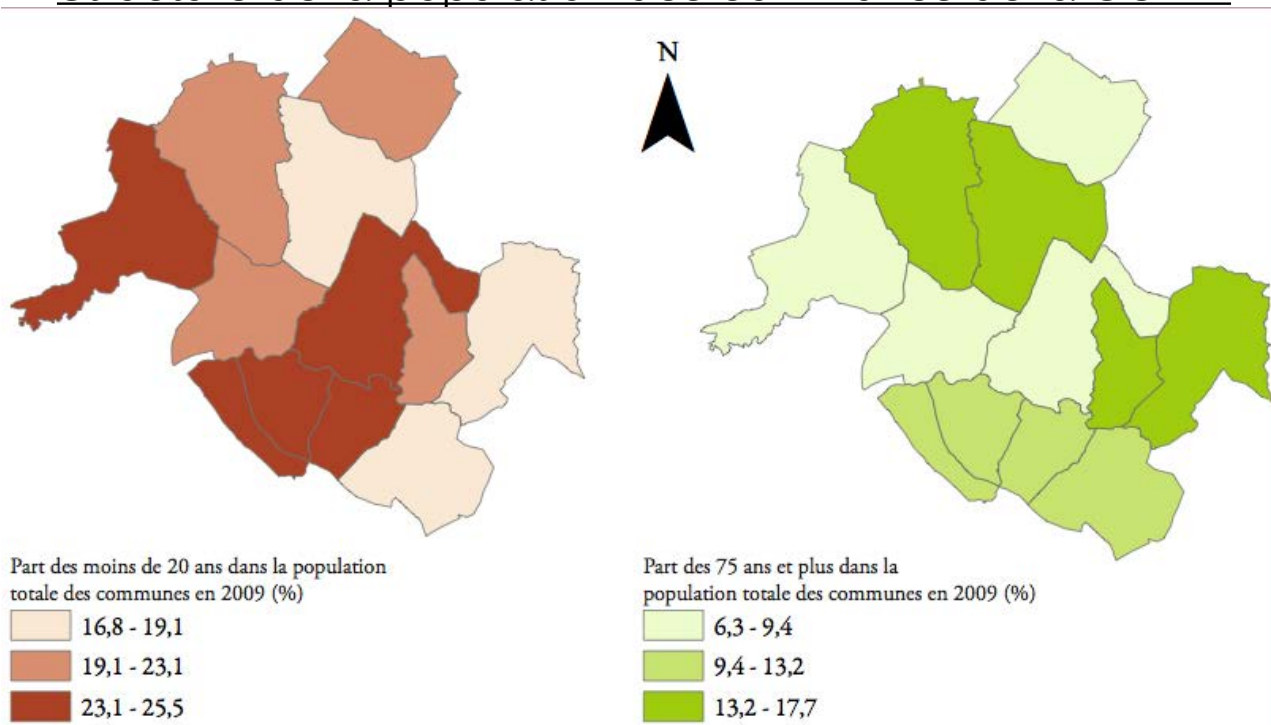
Les infrastructures de transport de la CCRM

68 Selon l'Observatoire Régional de la Santé du Centre, *Diagnostic local de santé de la Communauté de Communes du Romorantinois et du Monestois en vue de l'élaboration du Contrat Local de Santé – Indicateurs sanitaires, médico-sociaux de la Communauté de*



Source: Pilote41, Plate-forme de l'information territoriale du Loir et Cher

Structure de la population des communes de la CCRM



Source: Observatoire Régional de la Santé du Centre

Une part importante de ménages isolés

La CCRM compte 12 311 ménages au recensement de population INSEE de 2009. Les ménages isolés (une personne) représentent 34,2% des ménages (contre 33,7% à l'échelle nationale), allant jusqu'à 37,8% dans la commune de Romorantin-Lanthenay. Plus d'un ménage isolé sur 5 est constitué d'une personne âgée de 80 ans ou plus (21,4% au sein de la CCRM contre 19,0% dans le département). Il s'élève à 20,5% pour la ville de Romorantin.

Relativement pauvre

Le revenu de solidarité active concerne fin 2011, 7,5% des ménages de la CCRM (5,2% sur le département, 5,7% en région et 6,8% en France). A l'échelle de la ville de Romorantin, 9,1% des ménages sont allocataires du RSA.

Peu scolarisée mais plus qualifiée

Selon le recensement de population de l'INSEE de 2009, le taux de scolarisation atteint 47,3% des 16-24 ans de la CCRM. Ce taux est inférieur à ceux observés dans le département et la région (respectivement 53,9% et 57,5%), eux-mêmes inférieurs au taux national (61,2%). La commune de Romorantin-Lanthenay présente un taux de scolarisation des 16-24 ans de seulement 46,2%. On observe toutefois deux tendances qui témoignent d'une hausse du niveau de qualification sur le territoire: la baisse du nombre de personnes sans qualification ou de faible niveau de formation (-15,2% par rapport à 1999) et la hausse du nombre de titulaires d'un bac + 2 et plus (+27,2% par rapport à 1999).

EMPLOI⁶⁹

L'emploi en baisse dans les secteurs de la construction et de l'industrie suite à la crise de 2008

Le taux d'activité de la CCRM (69,3%) est inférieur à celui du Loir-et-Cher (73,6%) et à la moyenne nationale (71,2%).

Les services représentent la plus grande part de l'emploi (2768 emplois), et plus particulièrement dans les transports (290 emplois) ; vient ensuite l'industrie (1799 emplois), avec la fabrication de produits métalliques et le commerce (1168 emplois), notamment le commerce de détail (840 emplois). 400 emplois de services ont été supprimés en 2012, soit 2,5% des effectifs. Néanmoins, la même année, on dénombre 6 384 emplois salariés du secteur privé non agricole, ce qui constitue une augmentation d'une centaine d'emplois depuis 2011.

Le secteur a pour spécificité la fabrication de meubles, l'industrie automobile (avant le départ de MATRA), les activités liées à l'emploi (l'intérim). Selon l'INSEE, les principaux déficits se situent au niveau des services financiers, de l'hébergement médico-social et du conseil informatique.

TRANSPORTS

La CCRM est un territoire à dominante rurale et mal relié au réseau national, voire enclavé. Il existe toutefois une liaison ferroviaire à Romorantin: le chemin de fer du Blanc-Argent, reliant Salbris (au nord) à Valençay (au sud) en passant par Romorantin. La CCRM ne dispose d'accès qu'aux routes régionales, malgré la présence d'un échangeur autoroutier à proximité. L'automobile constitue le principal mode de transport de la population. En moyenne, 82 % de la distance parcourue par les résidents de la zone de Romorantin lors de leurs déplacements s'effectue en voiture.

⁶⁹ L'ensemble des données liées à l'emploi proviennent du dossier produit par l'INSEE sur l'EPCI du Romorantinais et du Monestois, selon les recensements de 1999, 2006, 2009 et 2011.

Structuration du département du Loir et Cher



Sources : DGSL ETD/ Mars 2003
 Entreprises, Territoires et Développement
<http://www.etc.asso.fr>
 Préfecture de la Région Centre- SGAR/ Juin 2003
<http://www.loiret.pref.gouv.fr/>

Cartographie : © Terres de Loire
 Décembre 2003

Source : Terre de Loire, Décembre 2003

LA CC DU ROMORANTINAIS ET DU MONESTOIS: D'UN "MARIAGE DE RAISON" À L'ÉMER- GENCE D'UNE STRATÉGIE DU TERRITOIRE

La Communauté de Communes du Romorantinois et du Monestois (CCRM) se situe dans le Sud du département du Loir-et-Cher. À l'échelle du département, on constate un morcellement de l'espace en intercommunalités aux traditions de coopérations plus développées dans le Nord que dans le Sud. Le Sud du Loir-et-Cher est également marqué par une tradition industrielle forte: pendant quarante ans, le territoire de Romorantin, avec l'usine MATRA qu'il abritait, a constitué un pourvoyeur d'emploi pour tout le département. L'ensemble du Sud du département a été considéré comme une zone attractive, et ce jusqu'à son déclin industriel entamé à partir des années 1980 et accentué au début des années 2000 avec la fermeture de MATRA en 2003. Néanmoins, la CCRM s'inscrit dans un espace à dominante rurale marqué par un relatif enclavement en termes de transports, puisque les réseaux routiers et ferrés ne sont pas autant développés au sein de la CCRM que dans les communautés de communes environnantes. La nouvelle échelle d'action intercommunale, permise par la fusion des intercommunalités du territoire amorcée en 2009 et achevée en 2013 n'a pas encore permis au territoire de se redresser de ce qui a constitué un véritable traumatisme industriel. Différents acteurs rencontrés au cours de l'étude ont déploré un manque de coordination des projets, voire un soutien encore insuffisant de l'intercommunalité au développement de certaines structures. L'enjeu pour la CCRM aujourd'hui est ainsi de réinventer sa politique de développement économique, autrefois largement adossée à une industrie spécialisée, de dépasser l'attentisme pour favoriser un regain de dynamisme.

I. LE ROMORANTINAIS, UN TERRITOIRE MARQUÉ PAR SON ENVIRONNEMENT GÉOGRAPHIQUE ET ÉCONOMIQUE

A - UN TERRITOIRE INSCRIT DANS UN DÉPARTEMENT À DOMINANTE RURALE MARQUÉ PAR DIFFÉRENTES ÉVOLUTIONS INSTITUTIONNELLES

La Communauté de Communes du Romorantinais et du Monestois est une intercommunalité du département du Loir-et-Cher (CCRM) qui se situe au cœur de la région Centre et à proximité du bassin parisien. Le Loir-et-Cher regroupe une partie du Perche, de la Beauce, de la Sologne et de la Touraine, et constitue un espace à dominante rurale mais dont la population est concentrée dans les aires urbaines⁷⁰. Il est en outre structuré par deux rivières dont il tire son nom : la Loire au Nord-Ouest et le Cher au Sud.

La CCRM se situe en Sologne, au Sud du département (en violet sur la carte). Sa ville centre, Romorantin-Lanthenay, est la seconde plus grande en termes de population, après Blois préfecture et chef lieu du département. Outre Romorantin, les communes qui la composent sont rurales, de petite taille (la seconde plus peuplée étant Villefranche-sur-Cher avec 2 746 habitants en 2012). Les actifs occupés travaillent principalement à Romorantin et dans les bassins d'emploi des villes du Loir-et-Cher (Blois, Vierzon, Vendôme, Vineuil, Salbris), et de la région (Tours et Orléans notamment): selon l'INSEE, en 2011, plus de 40% des actifs de 15 ans ou plus ayant un emploi et qui résident dans la CCRM travaillaient dans une commune du département de résidence, et 10% dans un autre département de la région de résidence.

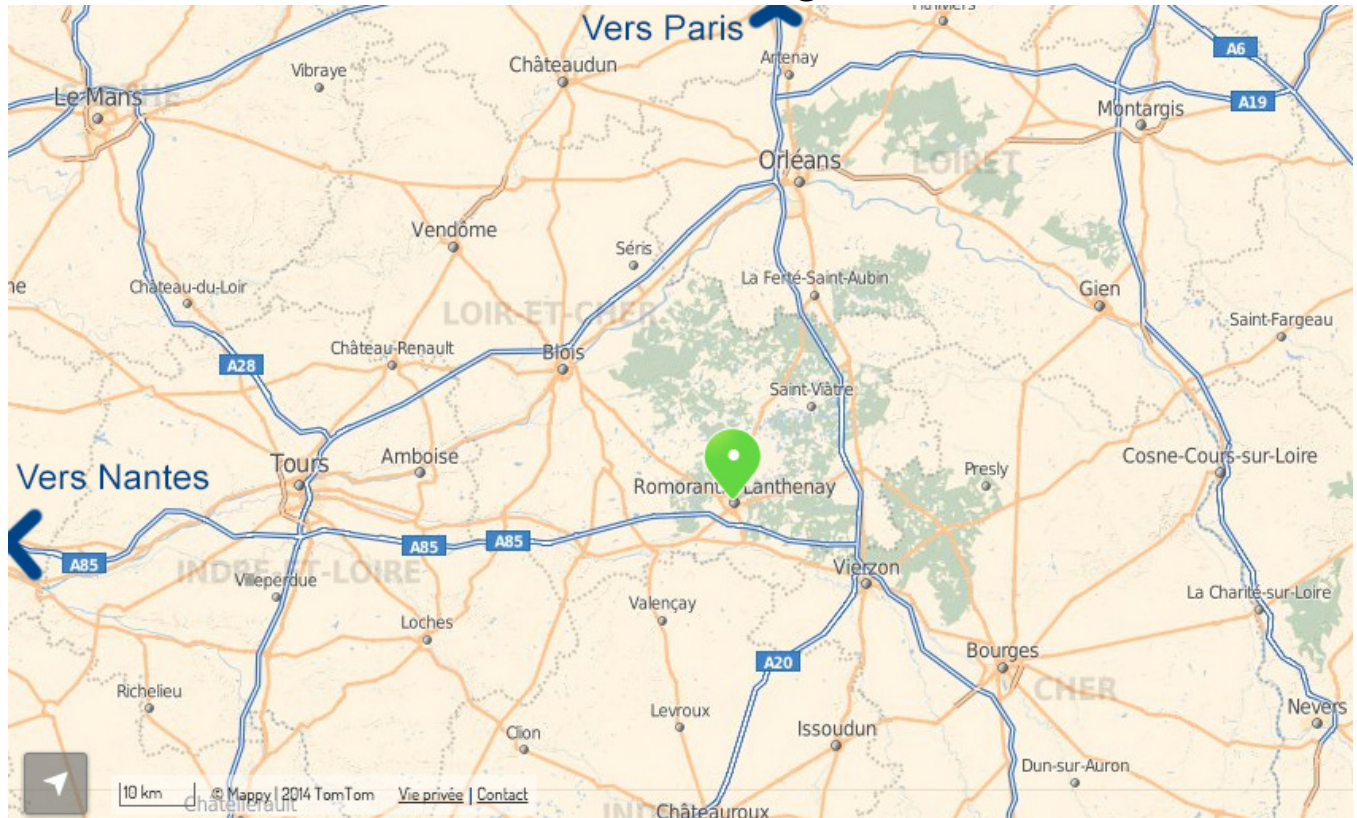
70 Pilote41, Plate-forme de l'information territoriale du Loir et Cher

L'organisation administrative du Loir-et-Cher se caractérise aujourd'hui par des formes très diverses de groupements intercommunaux. Selon le préfet du département, ce territoire serait ainsi structuré sur un modèle Nord-Sud. Au Nord, autour de Blois et de l'arrondissement de Vendôme, les groupements sont plutôt développés, avec une forte coopération intercommunale ainsi que l'utilisation d'outils nouveaux comme la création de communes nouvelles⁷¹, notamment dans la Beauce. Ainsi, la Communauté d'Agglomération de Blois-Agglropolis propose un haut niveau de services et une action sociale intégrée et mutualisée au niveau de l'agglomération, avec notamment la présence d'un centre intercommunal d'action sociale. Au Sud, dans le Perche et en Sologne, la tradition de coopération semble moins développée.

B- UNE POSITION DE RELATIF ENCLAVEMENT: LE MANQUE DE CONNEXIONS AUX BASSINS D'EMPLOI RÉGIONAUX ET NATIONAUX

Cette situation particulière au Sud du département est accentuée par le relatif enclavement des territoires comme la CCRM. En effet, malgré le poids de Romorantin-Lanthenay dans le bassin d'emplois du Romorantinais, le territoire de la communauté est mal relié aux pôles majeurs de la région comme on le constate sur la carte des réseaux routiers.

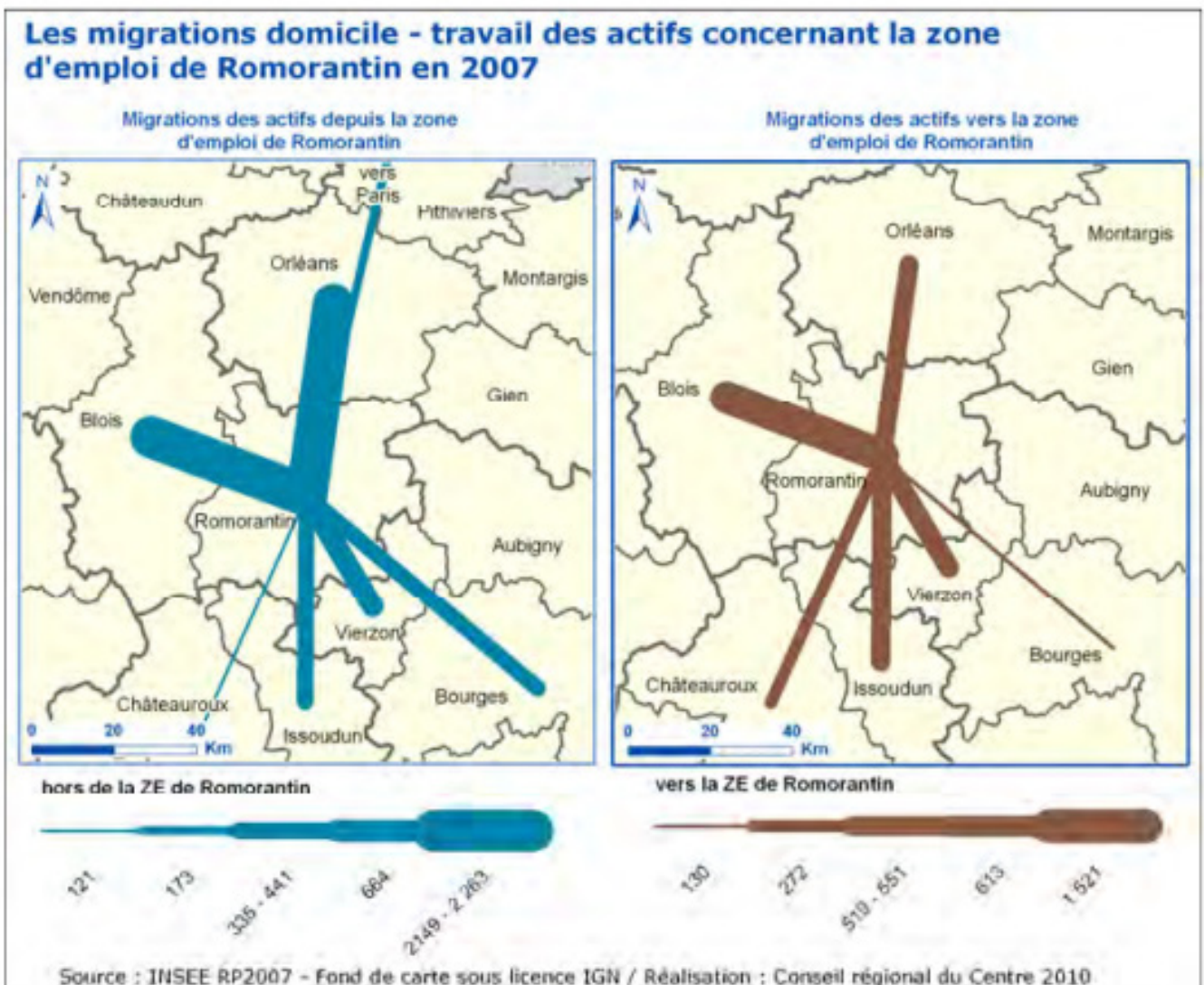
Le réseau routier dans la région de la CCRM



Source : Mappy

71 Une commune nouvelle est constituée par la fusion de deux ou plusieurs communes.

Certes, celui-ci bénéficie de la présence d'une part de l'autoroute A85 qui permet la liaison d'Ouest en Est et d'autre part de l'A71 dans l'axe Nord-Sud permettant de rejoindre Paris en deux heures, mais il n'existe pas suffisamment d'infrastructures de transports en commun pour soutenir l'attractivité et la mobilité du territoire. En effet, il n'existe aucune ligne directe entre Blois et Romorantin: la ligne ferroviaire reliant Blois à Villefranche-sur-Cher et passant par Romorantin est fermée depuis la Seconde Guerre Mondiale. Aucune ligne ne la relie au bassin parisien, ni aux villes d'Orléans ou de Tours. La CCRM est desservie par la ligne métrique de chemin de fer Blanc-Argent par les gares de Romorantin-Blanc-Argent et du Faubourg-d'Orléans, dont les travaux ont duré plus de quatre ans, jusqu'à sa réouverture en 2013. Y circulent des TER reliant Salbris à Luçay-le-Mâle. Néanmoins, la desserte ne permet plus le transport de marchandises depuis 1988 et reste confinée à un périmètre très limité, ne permettant pas la desserte du bassin d'emploi du Romorantinois.



Source : INSEE, 2007

Le manque de mobilité pose ainsi problème au sein de la CCRM, et ce notamment pour les jeunes. Un forum participatif territorial organisé par la Région à Romorantin-Lanthenay en 2011 en préface à l'élaboration du futur Schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT), a donné l'occasion au président de la Région Centre de revenir sur la nécessité d'apporter une réponse ferroviaire, déclinée en trois projets complémentaires :

- la ligne Blanc-Argent
- la ligne Paris-Orléans-Limoges-Toulouse
- la ligne Paris-Orléans-Clermont-Lyon

Si ces trois lignes permettraient de desservir efficacement le territoire de la CCRM, les liaisons à l'intérieur du territoire manquent également. L'isolement de la CCRM est renforcé par la distance physique qui sépare les villages entre eux et qui n'est pas palliée par l'existence de réseaux de transports en commun qui permettraient un accès plus rapide aux différentes communes membres. Cela limite de fait le développement et l'accès aux services à la population en périphérie, et le développement de migrations pendulaires plus intégrées au sein du territoire intercommunal.

Au sein d'un territoire à mobilité réduite, construit sur le modèle centre (Romorantin) - périphéries rurales, et marqué par l'absence d'une tradition de coopération entre communes, l'émergence et la stabilisation de projets économiques paraît difficile, et ce malgré la présence d'une activité industrielle forte et structurante pendant plusieurs décennies.

C - UNE TRADITION MONOINDUSTRIELLE STRUCTURANTE

1 – UN PASSÉ INDUSTRIEL FLORISSANT...

Les difficultés économiques actuelles du Loir-et-Cher résultent du fait que cet espace a évolué d'une relative aisance industrielle qui lui assurait attractivité et emploi à une situation caractérisée par une faiblesse des activités économiques, un fort taux de chômage et un vieillissement de sa population. Les territoires du Sud du département notamment ont longtemps joué un rôle majeur au sein de la région: à partir des années 1960, ils connaissent un essor industriel qui se matérialise par la spécialisation de certaines villes dans un type de production comme en témoigne l'exemple de Salbris et Romorantin:

- à Salbris, l'armement: la ville abritait jusqu'en 2002 une des plus grandes usines de production d'obus (Groupement Industriel des Armements Terrestres). Les chiffres de 2011 de l'INSEE montrent que les ouvriers représentaient encore presque 35% de la population de la ville.

- à Romorantin-Lanthenay la production d'automobiles: installée de 1964 à 2003, l'usine MATRA a marqué l'histoire et l'image du territoire; au plus fort de la production, l'entreprise employait plus de 2 670 ouvriers.

Entre une industrie spécialisée et un établissement pourvoyeur unique d'emploi du bassin de vie, les populations « n'avaient pas besoin de faire d'études » pour trouver un emploi, selon les termes du premier vice-président à la CCRM. Les habitants du bassin d'emploi du Romorantinais étaient assurés de travailler à l'usine MATRA de génération en génération. Les chiffres de l'INSEE en témoignent: en 1999, 27,5% des ménages de Romorantin-Lanthenay étaient constitués d'ouvriers. Ce chiffre est tombé à 18,2% en 2010, sept ans après la fermeture de MATRA.

2 – ... FRAPPÉ PAR LA CRISE INDUSTRIELLE

L'histoire économique de la CCRM fut donc marquée par l'empreinte de ce géant industriel pourvoyeur d'emplois pendant quarante ans. La fermeture du site de MATRA mais aussi de GIAT à Salbris a donc constitué un véritable traumatisme (tant pour les élus que pour les habitants ou les acteurs économiques), et ce pour plusieurs raisons.

Avec les fermetures de MATRA et GIAT, ce sont près de 6000 emplois qui disparaissent brusquement de cet espace (2 300 pour MATRA à Romorantin). Si l'on ajoute l'impact immédiat sur les sous-traitants, ce sont 500 emplois de plus qui ont disparu sur la période 2001-2003. Deux dispositifs d'aide ont été enclenchés pour tenter de réduire les répercussions économiques sur la zone touchée :

- L'entreprise MATRA a négocié avec l'Etat une convention de "redynamisation du territoire", signée le 30 juin 2003.
- Parallèlement, l'Etat a décidé d'engager un dispositif de soutien sous la forme d'un contrat de site passé avec la collectivité. L'idée était d'engager des actions permettant d'amplifier les processus de création d'emplois à travers quatre axes : développer la formation et l'emploi, stimuler l'économie, renforcer l'attractivité du territoire, et conforter l'économie touristique.

Ce contrat s'est arrêté en 2006 et n'a pas empêché la montée du chômage d'une part, et la nécessité pour le territoire autour de Romorantin de se donner de nouveaux moyens de se relever de cette forme de tutelle industrielle, d'autre part. Le taux de chômage de la CCRM reste en effet plus élevé que dans le reste de la région : les ouvriers qui travaillaient dans ces usines vivent encore, pour une grande partie, dans les environs de Romorantin (INSEE). En 2011, 15,9% de la population de Romorantin était au chômage, contre 8,7% au sein de la Région Centre-Val de Loire.

Le départ de MATRA a donc affecté le territoire au point que le Préfet du Loir-et-Cher parle d'un choc « psychologique », voire « traumatique ». Cela implique la nécessité de « faire le deuil de l'emploi à vie » et d'affronter les importants besoins d'emploi et de formation d'une population dont l'embauche et la stabilité professionnelle ne sont plus garanties et dont les compétences devront être adaptées aux offres d'emploi que proposent le territoire. Ces offres devront quant à elle s'assouplir et développer leur flexibilité, notamment via l'installation d'unités plus petites. Les enjeux actuels concernent donc la formation des jeunes et la requalification des travailleurs restés sur le territoire malgré la fermeture des sites industriels de production. La reconversion de ces derniers constitue également un objectif majeur visant à développer des activités diversifiées et liées à l'innovation. Si l'usine de MATRA de Romorantin s'est transformée en musée et si l'usine Case Poclain (matériel agricole) de Vierzon a été rénovée, force est de constater qu'aucune activité productive nouvelle ne s'est installée dans ces locaux, et que le territoire peine à relancer sa croissance économique. Les travaux de restauration et de réhabilitation du bâtiment Hennebique de l'ancienne usine Normant/Matra ont débuté en juin 2014. Ce bâtiment est un des derniers vestiges de ce site témoignant de la Révolution Industrielle à Romorantin. Rebaptisé « La Fabrique Normant », il reprendra bientôt vie en accueillant un nouveau pôle culturel polyvalent, où animations musicales, événementielles et patrimoniales rendront hommage à ce symbole important de l'histoire récente de la ville.

Le territoire de la CCRM et, au delà, l'ensemble du bassin d'emploi du Romorantinais, ont subi un véritable traumatisme économique : MATRA reste au cœur de la majorité des discours des acteurs. C'est donc la capacité à mettre en place des projets pertinents de développement économique, adaptés aux besoins et aux potentiels territoriaux, qui est en jeu. En ce sens, la fusion de 2009 aurait pu constituer un levier de dynamisme pour l'intercommunalité.

II. LA FUSION DE LA CCRM: UN LEVIER PEU MOBILISÉ POUR LE DÉVELOPPE- MENT ÉCONOMIQUE LOCAL

A- LE “CONSERVATISME” D’UN TERRITOIRE MARQUÉ PAR UN ATTA- CHEMENT COMMUNAL FORT

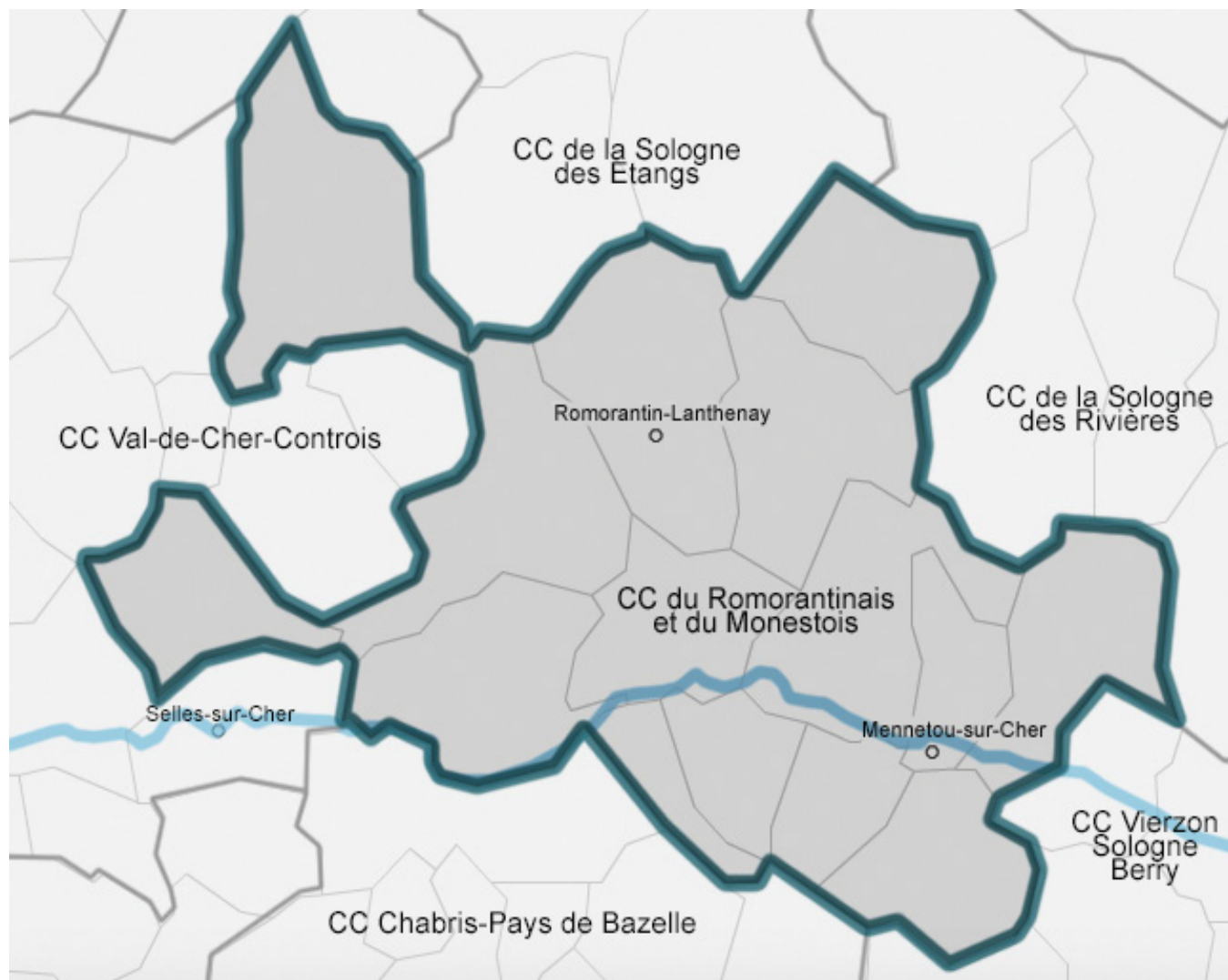
1- « UN MARIAGE DE RAISON » ⁷²

Plus que le produit d’un véritable projet de coopération entre les communes du territoire, la fusion de la CCRM avec la Communauté de Communes de Saint-Julien-sur-Cher, la Chapelle-Montmartin et Saint-Loup sur Cher semble avoir constitué la réponse à une “nécessité” de fusionner.

En effet, alors que les Communautés de Communes Sologne des Etangs (créée en 2000) et Sologne des Rivières (créée en 2003) datent de plus de dix ans, il a fallu attendre 2009 pour que la CCRM voit le jour.

72 Expression du Conseiller régional au Développement économique auprès du Président de la région Centre.

Le périmètre de la Communauté de Communes du Romorantinais et Monestois



Source : Traitement des données de l'Observatoire des territoires, 2015

Ce retard dans le développement de coopération intercommunale par rapport aux territoires voisins peut être expliqué en partie par ce que le président de la CCRM qualifie de « communalisme », c'est-à-dire un attachement fort à l'échelle communale du à trois paramètres.

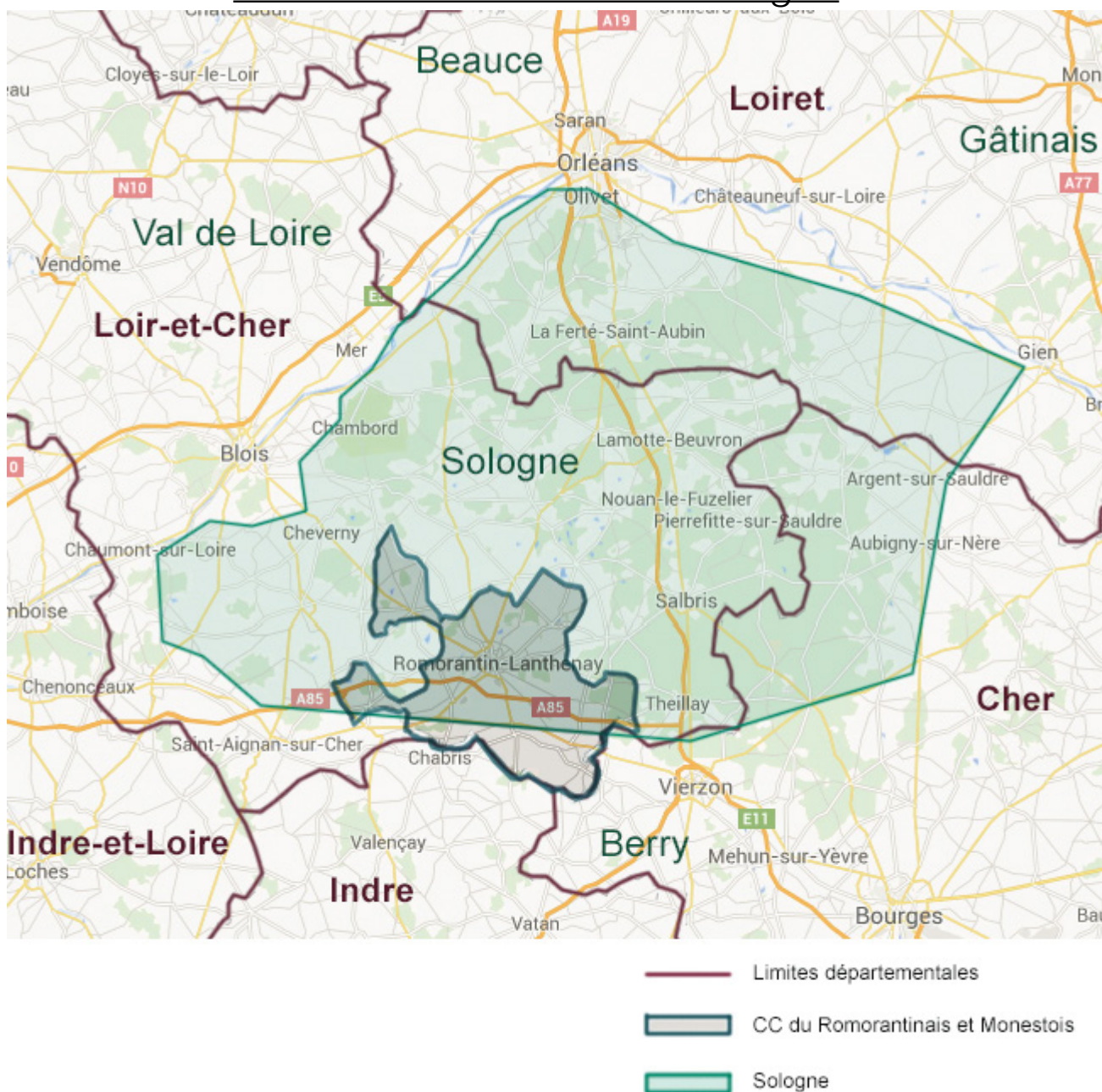
- Une tradition presque « isolationniste » s'est développée, non seulement par la distance physique qui sépare les villages entre eux, mais également par l'absence d'infrastructures de transports internes-externes.
- Une position des élus locaux assimilée à une forme de conservatisme et qui va à l'encontre du mouvement national amorcé vers la « modernisation des territoires » et le développement de l'intercommunalité.
- L'attachement à la commune comme « grande école de la démocratie », indispensable au fonctionnement des mécanismes de prise de décision.

Le « communalisme » n'est pas problématique en soi, les représentants de Romorantin-Entreprises et du GEAR (Groupement d'Entreprise de l'Arrondissement de Romorantin) associent ce phénomène à une forme de solidarité locale et de culture spécifique du territoire. Cependant les risques

d'isolement liés au manque d'ouverture aux investisseurs étrangers peuvent freiner le développement économique au sein de l'intercommunalité.

Les acteurs de la région Centre-Val de Loire résument la situation en qualifiant la fusion de la CCRM de « mariage de raison ». Autrement dit, le regroupement des communautés aurait été réalisé de manière relativement aléatoire, en rassemblant des territoires certes contigus, mais très différents en termes politiques, territoriaux et environnementaux. Selon certains acteurs, il aurait été plus pertinent de fusionner avec les territoires de la Sologne, qui appartient au même *pays*, c'est-à-dire à une structure d'aménagement administrative sur un territoire présentant une certaine cohésion géographique et économique. Cette option n'a pas été retenue, comme en témoigne la carte ci-dessous.

Situation de la CCRM en Sologne



Source : Traitement des données de l'Observatoire des territoires, 2015

Néanmoins, limiter l'absence de coopération de l'actuelle CCRM avec le reste du département au « communalisme », serait néanmoins réducteur.

2- UNE VILLE CENTRE POLITIQUEMENT ISOLÉE

Il semble que trois défis majeurs se soient posés au moment de la démarche de fusion:

- Un enjeu politique: il a fallu accorder les maires UMP des communes alentours, alors que Romorantin est dirigée par M. Lorgeoux sous l'étiquette du Parti Socialiste. L'un de ces maires refusait ainsi la création de la communauté de communes au point d'introduire un recours au tribunal administratif, abandonné deux jours avant son ouverture.
- Un enjeu de cohérence territoriale: la fusion prévoyait l'intégration au nouvel EPCI de la Communauté de communes « pionnière » localisée sur le canton de Mennetou-sur-Cher en 2009 : il s'agissait ainsi d'établir un dialogue constant, qui aurait toutefois obligé le président de la CCRM à construire, selon ses termes, "une communauté a minima".
- Un enjeu de gouvernance: la peur de l'hégémonie de la ville centre, Romorantin-Lanthenay, sur les autres petites communes a nourri les craintes quant à la fusion. Pour y répondre, les élus de la CCRM ont voulu bâtir un mode de décision qui soit le plus égalitaire possible et permettre aux petites communes d'avoir un poids équivalent à celui de la ville centre : une représentation non-proportionnelle (non fondée sur le nombre d'habitants des communes) au sein des instances communautaires de décision s'est mise en place. Ainsi, dans le système retenu, la commune de Romorantin, qui représente 80% de la population de la CCRM ne représente que 40% des sièges, ce qui constitue pour le président de la CCRM une « grande concession politique ».

Pour autant, en tant que capitale de la Sologne, Romorantin reste dans une position relativement isolée: le préfet insiste sur le fait que les mouvements de rapprochement intercommunaux en Sologne risquent d'isoler encore davantage Romorantin étant donné que celle-ci est à gauche, dans un environnement essentiellement dirigé par la droite.

B- UNE POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE A MINIMA: UNE ABSENCE DE COORDINATION DES ACTEURS ÉCONOMIQUES ET INSTITUTIONNELS

1. UN PÉRIMÈTRE INTERCOMMUNAL ENCORE TROP RESTREINT POUR LE DÉVE- LOPPEMENT DE PROJETS ÉCONOMIQUES

Si la fusion s'est imposée comme une évolution indispensable pour les territoires de la CCRM, le besoin en mobilité des habitants et les difficultés financières des petites communes rurales qui disposent d'un accès limité aux services à la population et aux bassins d'emploi, font que le périmètre de l'intercommunalité ne semble toujours pas adapté au développement d'une politique capable de relancer l'économie et l'attractivité de ces territoires. La Chambre de commerce et d'industrie et la Région considèrent ainsi qu'en matière de développement économique, des communautés de communes de taille ou de superficie plus conséquente permettraient de donner naissance à de véritables projets de territoire correspondant au territoire de vie de la population. Dans cette optique, les communautés ne pourront se limiter à l'application éventuelle de la loi et du seuil des 20 000 habitants: un véritable travail de coopération et d'élaboration de projets structurants à long terme devra se mettre en place. Or, sur le territoire de la CCRM, les élus mesurent les limites de la coopération : il s'agit d'une « mutualisation a minima » constituée, selon les termes du président de la communauté, par l'adoption d'une « politique gradualiste de petits pas ».

2. VERS UNE FISCALITÉ UNIQUE POUR L'INTERCOMMUNALITÉ

Concrètement, cela s'est traduit par le maintien jusqu'en 2012 d'une fiscalité additionnelle et d'une Taxe Professionnelle de Zone, c'est-à-dire que jusque récemment, chaque commune gardait son régime fiscal propre, l'intercommunalité étant financée par des prélèvements additionnels, à l'exception des zones communautaires spécifiques sur lesquelles était instituée une taxe professionnelle unifiée. Finalement, la CCRM fut la dernière communauté de communes du département à évoluer vers le régime de la Taxe Professionnelle Unique (aujourd'hui Fiscalité Professionnelle Unique), votée à l'unanimité par les élus communautaires.

LES SOURCES DE FINANCEMENT DES STRUCTURES INTERCOMMUNALES

À FISCALITÉ PROPRE :

LE RÉGIME DE FISCALITÉ ADDITIONNELLE:

Régime initial, il s'applique aux communautés de communes qui n'ont pas encore opté pour la fiscalité professionnelle unique, ainsi qu'aux communautés urbaines créées avant la loi du 12 juillet 1999, dès lors qu'elles n'ont pas changé de régime fiscal. Dans ce régime, le groupement intercommunal est doté des mêmes compétences fiscales qu'une commune : il vote le taux et perçoit le produit des quatre taxes directes locales. Mais sa fiscalité se surajoute à celle des communes, qui continuent de percevoir leur fiscalité sur les quatre taxes directes.

LA FISCALITÉ ADDITIONNELLE DE ZONE:

Le législateur permet aux groupements à fiscalité propre additionnelle d'opter pour la fiscalité professionnelle de zone (FPZ), tout en conservant leur fiscalité sur les autres taxes. La FPZ vise à unifier le taux de la CFE sur une zone d'activités économiques clairement délimitée et ainsi faire disparaître les inégalités de pression fiscale, incompréhensibles pour les redevables dans les aires d'activités multi-communales.

LE RÉGIME DE LA FISCALITÉ PROFESSIONNELLE UNIQUE (FPU):

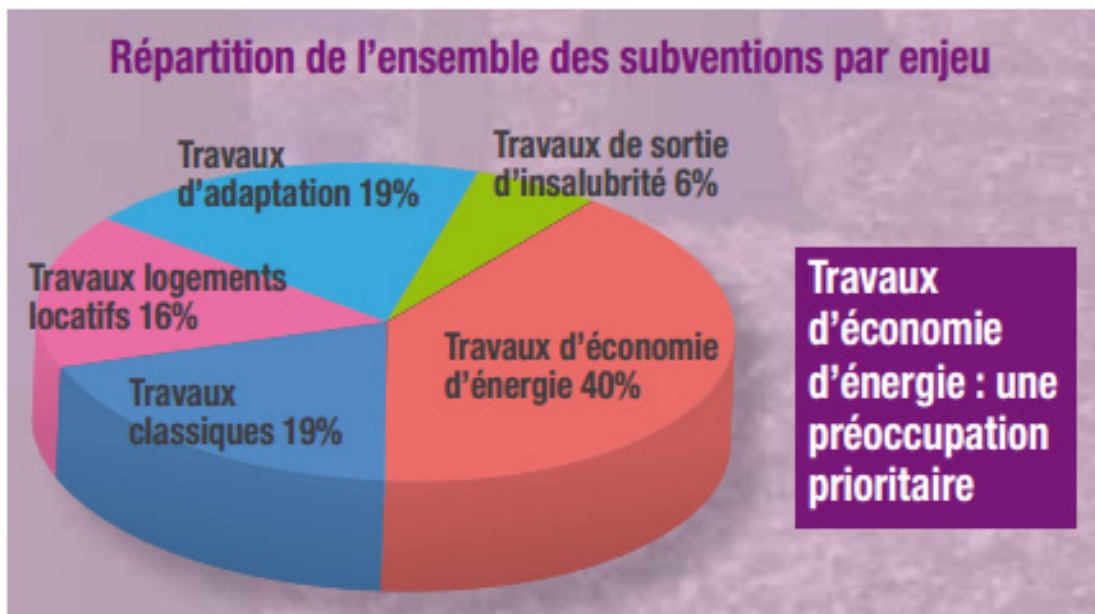
Il s'applique de plein droit, aux communautés d'agglomération, aux communautés urbaines créées après la publication de la loi du 12 juillet 1999 et aux syndicats d'agglomération nouvelle ; de manière optionnelle aux communautés de communes ; de plein droit, depuis le 1er janvier 2002, sauf délibération contraire, aux communautés urbaines créées avant la loi du 12 juillet 1999 et aux communautés de communes de plus de 500 000 habitants. Dans ce régime, l'EPCI se substitue progressivement aux communes pour la gestion et la perception, sur l'ensemble de son périmètre, du produit de la fiscalité professionnelle (Contribution Economie Territoriale ; la taxe sur les surfaces commerciales – TASCOCOM – et certaines composantes de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau – IFER). Le groupement perçoit le produit des impositions économiques des communes regroupées, vote le taux de la Contribution Foncière des Entreprises (CFE) et décide des exonérations (ce qui revient à mettre en place une CFE unique sur tout le territoire de l'EPCI). Les communes conservent cependant dans leur intégralité les autres impositions.

3. UNE POLITIQUE DE SOUTIEN AUX ENTREPRISES PAR L'ATTRIBUTION DE SUBVENTIONS ET D'AIDES À LA RÉNOVATION

”L’effort de simplification” porté par les lois MAPTAM et NOTRe ont permis à l’intercommunalité de clarifier et définir ses prérogatives en matière de développement économique. La CCRM a notamment mis en place un dispositif d’aides aux PME, qui se traduit par des subventions (« fonds de concours ») aux entreprises mais dont les artisans, les agriculteurs et les petites entreprises peuvent également bénéficier. La communauté s’est donc principalement investie dans les aides aux entreprises, via la cession de terrains ou la location de locaux à des prix avantageux, ou le financement direct des travaux de construction de bâtiments. Ainsi, depuis 2014, un certain nombre d’entreprises ont bénéficié de subventions au titre du dispositif d’aide au développement économique, agricole et touristique de la ville de Romorantin, telles que SARL JBK Autos Motos à Mur de Sologne, Bform Synergym à Prunier en Sologne, ou Mécanique de Sologne à Romorantin-Lanthenay. Des aides ont également été apportées aux communes de la CCRM : 21 626 euros pour l’achat et les travaux d’un bâtiment à garage municipal à Saint-Julien-sur-Cher, ou le plan isolation - économie - énergie des bâtiments publics à Saint-Loup-sur-Cher, d’un montant de 14 550 euros. Le premier objectif de la CCRM pour le développement économique est donc de créer des liens avec les entreprises « sur le terrain », selon les termes de M. Guimonet, vice président chargé du développement économique à la communauté de communes, avec pour finalité d’offrir des « mètres carrés » aux entrepreneurs et de rénover des locaux offrant un potentiel foncier important.

Le programme d’Etat d’aides aux propriétaires de l’Opération Programmée d’Amélioration de l’Habitat (OPAH), abondé par la CCRM; a également permis d’apporter une aide financière aux propriétaires qui rénovent leurs bâtiments et de soutenir la création des emplois dans le domaine des travaux publics et de la construction. L’objectif est de privilégier les actions orientées vers les économies d’énergie et la lutte contre l’habitat dégradé. Il existe, selon le maire de Romorantin, deux avantages à ce type de programme:

- un soutien au petit artisanat local
- une circulation de l’argent en « circuit court », vecteur de stabilité économique, selon les élus.



Source : Romo Dialogues 57, décembre 2014.

4. UNE RÉTICENCE À S'ENGAGER DANS DES PROJETS DE GRANDE AMPLEUR

Pourtant, l'implantation d'entreprises nouvelles dans la communauté semble difficile à cause de l'absence d'une tradition de coopération économique forte entre les acteurs tant privés qu'associatifs ou institutionnels. Cela est dû à la tradition de monoactivité industrielle présentée dans cette étude, et en dépit de la fragilité du tissu économique local, au manque d'ouverture aux investissements extérieurs. Selon Romorantin-Entreprises, la culture économique du territoire intercommunal repose sur le maintien d'un commerce local, et moins sur le soutien aux projets plus novateurs. C'est l'une des raisons pour laquelle les commerçants se sont alliés avec la Chambre de Commerce et d'Industrie du Loir et Cher contre le projet du « Carré des Marques » qui portait un risque de concurrence et représentait un investissement massif jugé disproportionné par rapport à la demande locale qui n'est pas forcément celle ciblée par le projet. Cette opposition a été particulièrement mal vécue par les élus de la CCRM dans le contexte de crise industrielle dans laquelle ils se trouvaient à l'époque (2003). Ils parlent alors d'une « fronde du commerce » ayant entraîné un conflit juridique qui a contribué à faire fuir certains investisseurs du territoire.

D'après les élus, la CCRM doit donc d'abord accompagner les efforts d'innovation et de productivité des entreprises sans s'engager dans des projets « disproportionnés », qui mobiliseraient une trop grande part du budget de la communauté. Celui-ci est actuellement de 10 millions d'euros, mais avec la baisse des dotations de l'Etat, l'intercommunalité devra établir des priorités dans ses investissements, et mener une gestion prudentielle de ses dépenses.

C- REPENSER L'ACTION ÉCONOMIQUE DE LA COMMUNAUTÉ: UN APPRENTISSAGE DE LONG TERME

1 - UNE FUSION INDISPENSABLE POUR LA COHÉRENCE DU TERRITOIRE

Malgré ces difficultés, la fusion s'est avérée indispensable au développement du territoire et à sa visibilité, notamment du point de vue touristique. Ainsi, pour établir un Schéma de développement touristique, il semblait nécessaire d'avoir un organe communautaire fonctionnel. Les deux offices de tourisme du Romorantinais et du Monestois avaient d'ailleurs anticipé la fusion et travaillé ensemble en amont du processus, avant de fusionner le 1er janvier 2014. La fusion permet une rationalisation dans la mesure où elle permet d'avoir un personnel spécialisé et dédié aux sujets relatifs à l'intercommunalité, comme c'est le cas aujourd'hui pour le tourisme, une compétence que vient d'acquérir la CCRM.

Le cas de la commune de Loreux est particulièrement intéressant pour saisir les motivations des élus à la fusion. Attachée à la Communauté de Communes Sologne-des-Rivières, Loreux a changé d'appartenance intercommunale car la maire de cette commune estimait que malgré les efforts fournis pour le développement d'activités et de services pour la jeunesse, cette communauté ne lui profitait ni en termes financiers ni en termes de cohérence territoriale. Le changement de communauté de communes permettait en effet d'apporter plus de cohérence en termes de bassin de vie : la maire de Loreux affirme que « les adultes travaillent à Romorantin, les enfants vont au collège et au lycée à Romorantin », qui se situe à 7 km environ de Loreux. Ainsi, l'existence de ce bassin de vie et les bénéfices associés au changement d'appartenance de Loreux ont largement motivé cette intégration.

Si l'intercommunalité s'est d'abord constituée autour de Romorantin, et peut-être aux dépens des territoires autour, elle développe aujourd'hui des projets via un effort de communication notable entre les communes et par le biais de la communauté de communes. A l'Office de Tourisme de Sologne Sud, on parle même d'un « esprit communautaire » qui se serait installé et qui aurait provoqué la naissance de l'intercommunalité. Mme Eichard, maire de Loreux, affirme que pratiquement toutes les décisions de la CCRM sont prises à l'unanimité : « Il y a un fonctionnement où l'état d'esprit est de respecter effectivement chaque commune ». Le maire de Romorantin parle de prioriser « l'intérêt général sur l'esprit de boutique ».

2- LA NÉCESSAIRE COORDINATION DES ACTEURS

Que ce soit lié à des raisons politiques ou à l'histoire du territoire, une grande majorité des acteurs reconnaissent qu'un effort d'apprentissage est nécessaire pour se saisir pleinement des leviers de la fusion d'intercommunalité. Dans ce sens, plusieurs points sont mis en avant:

- Tout d'abord, le renouvellement des dirigeants du territoire de la CCRM semblerait constituer une opportunité pour l'ouverture et le déploiement d'efforts de modernisation pour une coopération intercommunale renforcée et intégrée, aux yeux de certains acteurs prônant le fonctionnement par groupement (de communes ou d'entreprises). En effet, ils semblent vouloir développer un nouveau modèle de coopération intercommunale mieux adapté au territoire à dominante rurale que constitue la CCRM.
- Ensuite, l'acceptation progressive de cette fusion donne lieu à l'approfondissement de certaines structures économiques partenariales comme le Groupement d'Entreprises de l'Arrondissement de Romorantin, voire au développement de nouveaux groupements tels que Romorantin Entreprises.
- Enfin, ces considérations ont donné lieu à la conception de certains projets concrets, notamment le Carré des Marques, un lieu de vente de marques dégriffées destiné à renforcer l'attractivité du territoire. Il s'est soldé par un échec en termes financiers et de capacité de coordination des acteurs, mais témoignait néanmoins d'une volonté commune de revitaliser le tissu local.

Ce manque de coordination des acteurs constitue une des raisons pour lesquelles, dans le cas de la CCRM, l'obligation de fusionner ne constitue pas un levier suffisant en tant que tel : cette fusion ne peut permettre à ce territoire à dominante rurale en quête d'identité industrielle de se relever du choc de MATRA et surtout ne donne pas lieu à la mise en place de dispositifs d'apprentissage des mécanismes liés à la fusion. Dans cette optique, la Maison de l'Emploi contribue au soutien à la mise en place d'une stratégie de développement, puisque celle-ci a établi plusieurs diagnostics et études qui ont abouti aux constats suivants : le bassin d'emploi doit s'ouvrir à différents secteurs d'activités (diversification du tissu économique), et les entreprises sont insuffisamment organisées en réseau. Des études des besoins au long terme, telles que la Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (CPEC) dans les établissements de l'arrondissement ont permis de dégager des données intéressantes, au point que la maison de l'emploi a étendu cette étude au département et à la région. L'étude GPEC sur l'arrondissement pour l'horizon 2013-2023 indique que dans le domaine des industries mécaniques, aéronautiques, de la métallurgie et de la plasturgie, dans les dix années à venir, 50 % du personnel devra être remplacé. Or, il existe des difficultés de recrutement sur certains diplômes correspondant pourtant aux besoins des entreprises (DUT et Bac pros impliquant des compétences fortes en mécanique, en informatique et en bureautique). Des postes seront donc à pourvoir, et l'objectif de la Maison de l'emploi est de faire remonter les besoins de ces entreprises auprès de l'Education Nationale afin d'ouvrir sur le territoire des filières de formation vers les métiers correspondant à ces attentes.

Parallèlement, le président du GEAR a contribué à lancer une réflexion autour de la pertinence de créer un pôle de sous-traitance dans le domaine de l'aéronautique et de l'armement à Romorantin : environ une trentaine d'entreprises travaillent d'ores et déjà dans ces domaines sur le territoire du bassin d'emploi de Romorantin.

Localisation des entreprises de l'aéronautique et de l'armement dans le bassin d'emploi de Romorantin



Source : Romo dialogue n°57, Décembre 2014

L'objectif est de réunir les différents acteurs concernés autour du projet et de développer l'attractivité de Romorantin pour attirer l'attention des régions dont l'activité aéronautique est dominante, à savoir l'Ile-de-France, l'Aquitaine, et Midi-Pyrénées. Les enjeux sont donc ceux liés à l'emploi par la conquête de marchés extérieurs, et par la coordination de tous les acteurs pour le développement du projet dans le long terme et la mise en place d'une stratégie approfondie.

CONCLUSION:

Si l'ensemble des acteurs semblent s'accoutumer à l'idée de la nécessité de se regrouper pour assurer l'avenir économique de leur territoire, il faudra encore non seulement dépasser les clivages politiques mais également réapprendre à faire du développement économique au travers de stratégies plus diversifiées et davantage résidentielles. Pour le moment, l'intercommunalité en tant que telle ne constitue pas un levier d'action efficace pour le développement économique. Elle développe néanmoins des partenariats (GEAR, Maison de l'emploi de Romorantin, et relations contractuelles avec les collectivités territoriales telles que la Région et le département) qui s'avèrent porteurs d'un potentiel pour l'élaboration de stratégies économiques viables et adaptées aux besoins du territoire. La coordination des institutionnels, entre eux et avec les acteurs privés, sera nécessaire pour dépasser le traumatisme industriel de la chute de MATRA et repenser l'avenir économique du territoire.

ACTEURS INTERROGÉS POUR L'ANALYSE DU PROJET DE FUSION GRAND PARIS SEINE AVAL :

ELUS LOCAUX :

- > Jeanny Lorgeoux, Président de la CCRM, Maire de Romorantin-Lanthenay
- > Michel Guimonet, 1er vice-président de la CCRM délégué au développement économique, Président de la Maison de l'emploi de l'arrondissement de Romorantin
- > Jacqueline Eichard, Maire de Loreux

ACTEURS LOCAUX DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE :

- > Nathalie Varela, Présidente de Romorantin-Entreprises
- > Dominique Leclere, Directeur de la Maison de l'Emploi de l'arrondissement de Romorantin
- > Michel Lombard, Directeur du Groupement d'entreprises de l'arrondissement de Romorantin
- > Katia Riolet, Directrice de l'Office du tourisme de Sologne Côté Sud
- > Patricia Charreire, membre de l'Agence de développement touristique du Loir-et-Cher
- > Yves Saumet, CCI du Loir-et-Cher
- > Yves Lebreton, Préfet du Loir-et-Cher

CONCLUSION GÉNÉRALE :

Il convient de revenir sur un certain nombre de grands thèmes qui permettent désormais d'éclairer la problématique de l'impact de la fusion des intercommunalités sur le développement économique local au sein des trois territoires que sont la Métropole Rouen-Normandie, le projet de fusion de Seine Aval, et la Communauté de Communes du Romorantinais et du Monestois. Dans le contexte actuel de refonte de l'organisation territoriale en France, ces conclusions générales visent à synthétiser les enjeux identifiés au cours de l'étude, ainsi qu'à souligner des problématiques pouvant intervenir sur les territoires intercommunaux français en général dans le contexte socio-économique dans lequel ils se trouvent aujourd'hui.

DIFFÉRENTS VISAGES DE LA FUSION DES INTERCOMMUNALITÉS : VERS UNE INTERCOMMUNALITÉ À DEUX VITESSES ?

Les fusions d'intercommunalités ne suivent pas toutes le même schéma. Certaines naissent d'une tradition de coopération forte et d'une véritable réflexion sur le périmètre futur du groupement, quand d'autres résultent de compromis et rapports de forces politiques.

La Communauté d'Agglomération de Rouen-Elbeuf-Austreberthe est ainsi née d'une fusion soutenue par une volonté commune des élus de travailler à plus grande échelle. Le contexte local de baisse des dotations de l'Etat et de déclin de l'industrie a incité les élus à porter le projet d'une communauté élargie et intégrée. La nouvelle échelle leur apparaissait comme plus pertinente pour traiter ensemble les défis communs. Cette fusion volontariste était pensée sur le modèle d'une fusion "offensive-défensive". Défensive en ce qu'elle permettait de bénéficier de dotations importantes de la part de l'Etat, offensive en ce qu'elle permettait de mener des projets d'envergure en commun. Cette fusion est aujourd'hui regardée comme une étape centrale dans le projet de construction métropolitaine dont le périmètre correspond finalement à un espace cohérent d'action publique en termes de développement économique.

La fusion des territoires du Mantois (Seine Aval) s'est quant à elle distinguée comme une fusion imposée par l'Etat, reçue de manière « brutale » et précipitée par les élus intercommunaux, mais finalement acceptée. Autour de ce projet, les acteurs économiques reconnaissent les opportunités potentielles d'un périmètre qui correspond à la plus grande intercommunalité de grande couronne d'Ile-de-France. En effet, la fusion a d'abord fait l'objet d'un rejet et de négociations de la part des élus locaux qui trouvaient la transition trop rapide et craignaient l'émergence de problèmes de gouvernance. Ils ont ainsi essayé de proposer au préfet des solutions alternatives, notamment la constitution de deux intercommunalités, chacune légèrement en-dessous du seuil minimal requis de 200 000 habitants, plutôt qu'une intercom-

municipalité à près de 400 000 habitants. Cependant, suite au refus du préfet, ils se sont attachés à préparer la fusion via la constitution d'un pôle métropolitain regroupant les présidents des différents EPCI amenés à fusionner et le vice-président de la CAMY. Plusieurs élus, dont le président de la CAMY, ont ensuite appelé à la constitution d'une communauté urbaine plutôt qu'une communauté d'agglomération, faisant ainsi le choix de l'intégration. L'enjeu pour l'avenir du territoire est de faire naître un réel projet de développement économique qui lui permettra de trouver sa place face à la prééminence de la métropole du Grand Paris.

Dans le Romorantinais et le Monestois, la fusion est réalisée « a minima ». Le choix du périmètre est largement influencé par des considérations politiques qui n'ont pas permis de dépasser l'application stricte de la loi. La « politique de petits pas », notamment en termes économiques, reflète des tendances conservatrices observées chez certains acteurs encore fortement attachés au fonctionnement communal de l'action publique. La fusion résulte donc plus de l'application de la loi RCT qui imposait un seuil minimal d'habitants que d'une volonté politique locale. La CCRM reste de ce fait une communauté faiblement intégrée où prime l'échelle communale avec de faibles capacités de coopérations entre acteurs. Ce qui ne favorise pas la conduite de projets communautaires de développement.

Ces trois exemples semblent refléter deux formes d'évolution pour les intercommunalités. D'un côté, certaines communautés comme la métropole rouennaise semblent s'orienter vers des modalités plus fortes de coopérations intercommunales, à même de permettre l'élaboration de projets communautaires d'ampleur. Au contraire, au sein de la CCRM, l'échelle communale reste prépondérante et les mécanismes de coopérations intercommunaux limités. Cela semble présager l'émergence d'une intercommunalité « à deux vitesses », entre celles qui mobilisent les opportunités institutionnelles pour construire une coopération efficace et celles où l'échelon intercommunal n'est pas pensé comme l'échelle d'action permettant la mise en place d'une stratégie de développement territorial. Le cas de Seine-Aval témoigne de l'ambition des élus locaux de travailler ensemble, malgré l'imposition de la fusion, pour construire une communauté intégrée et donc rejoindre la première catégorie. Ces trois cas d'intercommunalités témoignent de la nécessité de se saisir des opportunités de la fusion pour le développement d'un projet de territoire.

L'APPROPRIATION DES OUTILS LIÉS À LA FUSION : PRISE EN CHARGE DE COMPÉTENCES NOUVELLES, MUTUALISATION ET FISCALITÉ

La réflexion préalable à la fusion semble déterminer le degré d'appropriation des outils liés à celle-ci. A la CCRM où l'attachement communal est fort, les acteurs politiques restent prudents dans le transfert des compétences des communes à l'intercommunalité. Ainsi, pour la communauté, les documents d'urbanisme doivent impérativement rester une prérogative des communes. A Rouen, au contraire, les acteurs expriment une volonté d'harmonisation par le haut, mais sans toutefois pouvoir reprendre les modèles très intégrés des territoires de Seine-Austreberthe et d'Elbeuf. Le passage au statut de métropole a ainsi parmi un transfert facilité des compétences, tel que la reprise de la compétence de la voirie qui avait soulevé des inquiétudes lors de la fusion en 2010. Pour la future intercommunalité de Grand Paris Seine

Aval, qui évoluera en Communauté Urbaine, l'élargissement du champ des compétences (notamment optionnelles) dévolues au groupement auront des conséquences sur la forme de l'EPCI qui a vocation à devenir un territoire très intégré. En mars 2015 a été enclenchée une réflexion sur la détermination des compétences et des grands principes de fonctionnement de la future intercommunalité. En découlera la définition de l'intérêt communautaire qui déterminera entre autres les champs d'action de l'EPCI pour le développement économique et la croissance du territoire.

La mutualisation, souvent présentée comme outil de rationalisation de l'action publique locale, ne se distingue pas véritablement comme un facteur mobilisé par les acteurs locaux pour favoriser l'intégration. Il s'agit d'un processus lent et long, délaissé dans les premiers temps du projet de fusion puisque l'effort est dévolu à un souci réel de ménager les EPCI fusionnant et les communes. Ainsi, si au sein de Seine Aval, la Communauté d'Agglomération de Mantes-en-Yvelines possédait une tradition de coopération ancienne (district depuis 1966), peu de services ont été mutualisés.

Concernant l'outil fiscal, les territoires fusionnés de la métropole rouennaise et du Romorantinais ont tous deux adopté un régime unifié (Taxe Professionnelle Unique) permettant de collectiviser les sources de financement propre des groupements, tout en faisant jouer les mécanismes de péréquation, notamment au sein de la Métropole Rouen Normandie. Le passage à un régime fiscal unique est un outil nécessaire à l'intégration des territoires intercommunaux, et c'est une démarche technique que les acteurs de Seine Aval auront à entreprendre au niveau de l'EPCI en parallèle de l'harmonisation juridique et financière du groupement.

LE POIDS DES CONFIGURATIONS TERRITORIALES SUR LES DYNAMIQUES ÉCONOMIQUES :

La structuration géographique du territoire a également un effet sur la mise en place de l'intercommunalité et d'un projet de développement économique.

Sur le territoire de Seine Aval, l'absence d'un centre unique ne permet pas d'identifier un acteur capable de porter l'intégration et les efforts se concentrent sur la coordination des acteurs et les craintes liées à l'éloignement des services de proximité. Concernant la métropole Rouen Normandie, le caractère étendu et peu dense de la métropole soulève des enjeux de gouvernance politique: l'intercommunalité comprend 71 communes, et une ville centre démographiquement faible. Aussi la ville de Rouen peut se retrouver marginalisée dans les prises de décision métropolitaines. Enfin, au sein de la CCRM, le caractère rural de la majorité des communes de l'intercommunalité et l'absence de véritables connexions entre elles impactent directement la capacité à développer des stratégies de développement communautaires.

La question du poids des configurations territoriales sur les formes de coopérations intercommunales révèle une certaine tension entre la recherche d'un périmètre élargi et celle d'une intégration plus poussée d'une communauté en terme de compétences. L'élargissement du périmètre doit permettre une action publique locale plus efficace car en meilleure adéquation avec les flux quotidiens des habitants et les bassins locaux de vie et d'emploi. En parallèle le développement de la coopération intercommunale doit passer par une plus forte intégration et d'importantes prises de compétence par les intercommunalités. Or ces deux éléments peuvent apparaître contradictoires. Ainsi à Rouen l'ambition de construire sur un périmètre étendue une métropole intégrée a posé quelques problèmes. Certaines compétences,

comme la voirie ou les plans locaux d'urbanisme, n'ont pas été transférées en 2010 par la CREA, alors même que ces compétences étaient exercées par deux des quatre communautés fusionnant (Seine Austerberthe et la Communauté d'Agglomération d'Elbeuf). L'élargissement s'est donc en partie réalisé au détriment de l'intégration. Toutefois aujourd'hui la métropole reprend de droit ces compétences. A Seine-Aval, le passage vers une intercommunalité de plus de 400 000 habitants inquiète les élus locaux sur les compétences de proximité comme la petite enfance qui semblent plus difficile à organiser au niveau de l'intercommunalité.

LE DESSIN PROGRESSIF D'UNE STRATÉGIE DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE :

Malgré les différences géographiques et institutionnelles des territoires étudiés, des attentes communes ont été soulevées pour le développement économique suite à la fusion. Parmi ces attentes, on trouve notamment :

- l'intégration des territoires pour une meilleure cohérence du bassin de vie et d'emploi des populations ;
- les objectifs d'attractivité et de compétitivité pour des espaces d'action plus lisibles et visibles ;
- le développement d'une solidarité territoriale au sein des groupements ;
- un partage des savoir-faire et des compétences (diversité, complémentarité et dynamiques de spécialisation) ;
- un partage des risques entre acteurs économiques (potentiel déversement des emplois en cas de choc).

Dès lors, deux éléments semblent importants pour l'établissement de telles stratégies : palier la relative insuffisance des moyens et développer les efforts d'identification de secteurs stratégiques pour favoriser la croissance. Ainsi, à Rouen et sur le territoire de Seine Aval, des projets naissent, portés par une réflexion sur l'identification de filières d'excellence. Cette stratégie vise principalement deux objectifs. Le premier consiste à garantir la visibilité du territoire en affichant son excellence dans un domaine ou plusieurs domaines clés. Le second objectif vise à mieux cibler les actions communautaires autour de filières fortes et pourvoyeuses d'emplois au sein du nouveau périmètre intercommunal.

L'ACTION ÉCONOMIQUE DES INTERCOMMUNALITÉS FUSIONNÉES : SOUTENIR LE TISSU INDUSTRIEL, ENCOURAGER LES DYNAMIQUES DE COOPÉRATION DES ACTEURS ÉCONOMIQUES, ET DÉVELOPPER L'ATTRACTIVITÉ

Les compétences de développement économique dévolues aux structures intercommunales per-

mettent aux territoires étudiés de participer au développement d'activités économiques au travers d'un soutien financier aux entités locales et de la mise à disposition de foncier pour l'aménagement de Zones d'activités et le développement de pépinières d'entreprises.

Dans un territoire de grande échelle comme à Seine Aval et à Rouen-Normandie, la spécialisation du territoire est encouragée par le soutien à des filières économiques moteur, et pourrait passer notamment par le développement d'offres de formation adaptées aux attentes des entreprises locales.

En somme, il s'agit pour les trois territoires de redéfinir l'identité territoriale, en l'articulant autour d'un ou plusieurs éléments structurants : l'axe Seine et les éco-industries pour le Mantois ; les secteurs à forte valeur ajoutée et le marketing territorial pour Rouen (pour une attention accrue des acteurs économiques) ; le patrimoine et le besoin de faire correspondre l'offre à la demande d'emploi dans un Romorantinais marqué par la désindustrialisation.

Les communautés cherchent également à renforcer leur attractivité résidentielle: les stratégies de développement économique, bien qu'inégalement développées, s'efforcent toutes de penser l'articulation entre développement de l'emploi et l'activité avec la volonté d'accueillir de nouvelles populations. Cela peut se traduire par l'offre de nouveaux services aux actifs, le renforcement de l'offre de logement ou des opérations de marketing territorial.

DE L'ACTION ÉCONOMIQUE AU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE LOCAL : VERS UNE STRATÉGIE DE DÉVELOPPEMENT TRANSVER SALE

Toutefois, le développement économique local ne se réduit pas à la gestion de zones d'activités économiques et à la mobilisation d'outils proprement économique. En effet, il peut se traduire par un projet de territoire qui pense conjointement les enjeux économiques, d'emploi, de formation, d'enseignement supérieur, mais aussi de politique foncière, résidentielle, de transport, de logement, santé et par conséquent de services à la population en terme d'équipements sportifs et culturels. Cette étude cherche à mettre en évidence l'enjeu que représente l'articulation de ces différents éléments et la mobilisation d'un ensemble d'outils différent destinés à construire une stratégie de développement pour le territoire.

L'action des communautés étudiées semble témoigner d'une volonté de penser ensemble certaines actions. Dans la métropole rouennaise comme dans la future intercommunalité de Grand Paris Seine Aval, les enjeux de création d'emplois sont pensés en relation avec la politique foncière d'immobilier d'entreprise et de logement dans le cadre du rapprochement à venir avec Paris, via le prolongement du RER E pour Seine Aval et la ligne Paris Normandie pour Rouen. L'ambition à Seine-Aval, comme à Rouen, de développer des clusters spécialisés et de renforcer les liens entre les activités développées et les formations offertes sur le territoire souligne également le travail réalisé en matière de construction d'une stratégie de développement territorial cohérente et efficace. Toutefois, sur ces deux territoires, l'action économique classique reste le cœur de l'action communautaire en matière de développement

économique: elle se concrétise par la gestion de zones d'activités, l'animation du réseau économique local, et le suivi du parcours résidentiel des entreprises. Dans le cas de la communauté du Romorantinais et Monestois, l'attachement à l'échelle communale semble freiner le développement d'une stratégie communautaire: les actions restent limitées, et si des pistes de réflexions apparaissent autour d'une reconversion vers une économie plus résidentielle, elles ne s'intègrent pas dans un projet de développement stratégique clairement défini.

LE MÉCANISME DE LA FUSION D'INTERCOMMUNALITÉS, UN LEVIER POUR LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ?

Les acteurs des territoires étudiés considèrent tous, à des degrés différents, l'utilité de créer des structures de coopération intercommunale plus vastes et plus intégrées pour faire du développement économique. Pourtant, les acteurs ne semblent pas tous encore identifier les leviers et avantages offerts par ces transformations institutionnelles pour le développement économique et la croissance des territoires. La fusion impose aux territoires des changements de gouvernance auxquels il est nécessaire de s'adapter avant de développer une réelle coopération intercommunale à même de porter un vrai projet de territoire.

Si les opportunités des fusions d'intercommunalités font écho à des réflexions engagées depuis les premières réformes de la décentralisation, il s'agit de mécanismes récents que les acteurs locaux devront s'approprier par le biais d'une réflexion de long terme concernant l'élaboration d'un projet commun. Alors que l'élargissement des périmètres doit proposer un nouveau cadre qui pourra être plus pertinent pour l'action publique local, l'enjeu repose sur les capacités des acteurs à élaborer une véritable stratégie de territoire: si celles-ci ne sont pas encore identifiables, l'étude postule qu'elles s'appuieront sur les caractéristiques et évolutions territoriales soulignées pour s'affirmer progressivement.

BIBLIOGRAPHIE

SUR LA COOPÉRATION INTERCOMMUNALE ET L'ACTION ÉCONOMIQUE DES INTERCOMMUNALITÉS

AdCF : « L'action économique des communautés, Ressources et modes d'intervention de l'intercommunalité au service du développement économique local », 2010

BEUREY Thomas, « Seuil de 20 000 habitants pour les communautés, nombres de communautés devraient y échapper », Localtis, 4 mars 2015

CGET, Direction des stratégies territoriales, « Rapport sur la taille des EPCI, un levier pour la politique d'égalité des territoires », 21 janvier 2015

JOAN-GRANGE, Hervé (Cabinet CODE), AdCF, Fusions de communautés - Témoignages et analyses, Février 2013

LE LIDEC, Patrick , « Chapitre 2 / La décentralisation, la structure du financement et les jeux de transfert de l'impopularité en France », in Gouverner (par) les finances publiques, Presses de Sciences Po, 2011, p. 149-192.

LE SAOUT, Rémy (dir.). 2012. Réformer l'intercommunalité. Enjeux et controverses autour de la réforme des collectivités territoriales, Rennes : Presses universitaires de Rennes.

LE SAOUT, Rémy, «L'intercommunalité: vingt ans de développement et des interrogations», Métropolitiques, 15 octobre 2012.

Mairie-Conseil, Coopération intercommunale, la nouvelle vague, éditions de l'Aube, 2014

NOYE Christophe, Assemblée des Communautés de France - Observatoire de l'intercommunalité, « Etat de l'intercommunalité en 2009 »

SUR LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE LOCAL

DAVEZIES Laurent, *La République et ses territoires, La circulation invisible des richesses*, Seuil, 2010, coll. La République des idées.

DAVEZIES Laurent, *La crise qui vient, La nouvelle fracture territoriale*, Seuil, 2012, coll. La République des idées.

ESTEBE Philippe, « Le territoire est-il un bon instrument de redistribution ? Le cas de la réforme de l'intercommunalité en France », Lien social et politiques, 2004

GRELE-CESSAC Véronique et MASSE Stéphane (FCL - Gérer la cité) : “Les collectivités locales «associées» à l’effort de redressement des finances publiques”, novembre 2012

VELTZ Pierre, *Mondialisations, villes et territoires, Une économie d’archipel*, PUF, réed, 2014

VELTZ Pierre, *Des lieux et des liens, Politiques du territoire à l’heure de la mondialisation*, éditions de l’Aube, 2004

SUR LE PROJET DE FUSION GRAND PARIS SEINE AVAL

Agence d’Urbanisme et de Développement de l’Axe Seine, « Seine Aval, un territoire IDF, un territoire de développement majeur pour l’Axe Seine, Novembre 2010

Agence d’Urbanisme et de Développement de l’Axe Seine, « Chiffres clés de l’OIN Seine Aval », Décembre 2007

Agence d’Urbanisme et de Développement de l’Axe Seine, « Atlas vivant de Seine Aval. Seine Aval dans l’espace Paris Seine Normandie », septembre 2012

Agence Pour un Urbanisme Rénové , Panorama Economique de l’espace Paris Seine Normandie, Cahier d’AVAL, Haute Normandie, Octobre 2001, numéro 92

BOULAY Floriane, AdCF, « Un panorama national sur la mutualisation des services », Janvier 2015

IAU Communauté d’Agglomération de Mantes en Yvelines - 78, 2014

MANGENEY Catherine et RIGAL Jean-Christophe « Les découpages en Seine Aval” dans Cahiers de l’IAU « Coupes et découpages territoriales - Quelle réalité du bassin de vie ? », Janvier 2015

Organisation de la future intercommunalité”, Réunion des services de Seine Aval du 19 mai 2015

SUR LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DU ROMORANTINAIS ET MONESTOIS

Observatoire Régional de la Santé du Centre, « Diagnostic local de santé de la Communauté de Communes du Romorantinais et du Monestois en vue de l’élaboration du Contrat Local de Santé – Indicateurs sanitaires, médico-sociaux de la Communauté de Communes du Romorantinais et du Monestois », mars 2013

Pilote41, Plate-forme de l’information territoriale du Loir et Cher

Institut d’Aménagement et d’Urbanisme Ile-de-France, « Communauté d’Agglomération de Mantes en Yvelines - 78 », 2014

« Vers un pôle aéro-défense » Romo Dialogues 57, Revue semestrielle d’informations sur la ville de : Romorantin-Lanthenay décembre 2014

SUR LA MÉTROPOLE ROUEN NORMANDIE

Agence d'Urbanisme de Rouen Boucles de Seine Eure, « Le bassin de vie de Rouen. Indicateur de positionnement et d'évolution », 2011

Agence d'Urbanisme de Rouen Boucles de Seine Eure - INSEE: « Quel potentiel pour l'immobilier de bureau à Rouen ? Indicateurs de positionnement et perspectives », 2012

Communauté d'Agglomération Rouen-Elbeuf-Austreberthe, « La stratégie de développement économique de la CREA - Horizon 2020 », Février 2011

INSEE Haute-Normandie, Cahier Aval, n°120, « La CREA dans sa diversité territoriale », Octobre 2012

Métropole Rouen Normandie, « Métropole Rouen Normandie 2015-2025 - Une décennie métropolitaine », février 2015

Métropole Rouen Normandie, Schéma de Cohérence Territorial de la métropole Rouen Normandie, Tome III, diagnostic, Octobre 2014

Ministère du redressement productif, Datar DGCIS, Tableau de bord des pôles de compétitivité édition 2013, MOV'EO

Ministère du redressement productif, Datar DGCIS, Tableau de bord des pôles de compétitivité édition 2013, Novalog.

CARTES ET GRAPHIQUES :

SUR LA MÉTROPOLE ROUEN NORMANDIE

1. Localisation de la métropole Rouen Normandie, Source : AdCF
2. Le périmètre de la métropole Rouen Normandie au 1er janvier 2015, avril 2015, Source : Traitement des données de l'Observatoire des territoires, 2015
3. « Les 7 secteurs de la CREA », Source : INSEE Haute-Normandie, Cahier Aval, n°120, « La CREA dans sa diversité territoriale », Octobre 2012
4. « Populations des communes de la CREA », Source : INSEE Haute-Normandie, Cahier Aval, n°120, « La CREA dans sa diversité territoriale », Octobre 2012
5. « Évolution de l'emploi au lieu de travail entre 1999 et 2011 » Source : SCOT de la métropole Rouen Normandy, Rapport de présentation Tome 3, 2014
6. « Les temps de parcours en voiture et en transports en commun entre Rouen, Elbeuf, Duclair et Le Trait », Source : SCOT de la métropole Rouen Normandy, Rapport de présentation Tome 3, 2014
7. « Les secteurs de l'industrie/BTP et du tertiaire dans les premières aires urbaines françaises en 2007 », Source AURBSE, Le bassin de vie de Rouen. Indicateur de positionnement et d'évolution, 2011
8. « Une industrie de pointe au cœur de l'Axe Seine », Source : Communauté d'Agglomération Rouen-Elbeuf-Austreberthe, « La stratégie de développement économique de la CREA - Horizon 2020 », Février 2011
9. « Répartition des emplois selon le secteur d'activité dans le bassin de vie de Rouen entre 1997 et 2009 », Source AURBSE, Le bassin de vie de Rouen. Indicateur de positionnement et d'évolution, 2011
10. « Emplois salariés hors agriculture par grands secteurs d'activité », Source : INSEE, CLAP au 31 décembre 2011
11. « Nombre d'emplois de cadre de fonctions métropolitaines (et part dans le nombre total d'emplois) par aire urbaine en 2008 », Source : Agence d'Urbanisme de Rouen Boucles de Seine Eure - INSEE: « Quel potentiel pour l'immobilier de bureau à Rouen ? Indicateurs de positionnement et perspectives », 2012
12. « Actifs travaillant dans leur commune de résidence », Source : AURBSE, Le bassin de vie de Rouen. Indicateur de positionnement et d'évolution, 2011
13. « Revenus médians par unité de consommation en 2008 », Source : AURBSE, Le bassin de vie de Rouen. Indicateur de positionnement et d'évolution, 2011
14. « La métropole Rouen Normandie, les cinq pôles de proximité », Source : Métropole Rouen Normandie.
15. Logo de la marque Enjoy Rouen Normandy, juin 2014, Source : Rouen Normandy Invest
16. « Demande placée en moyenne par an entre 2006 et 2010 », Source : Réseau national des observatoires de l'immobilier d'entreprise (RNOIE), CBAE ("Market View Regions", 2010), traitement : AURBSE

SUR LE PROJET DE FUSION GRAND PARIS SEINE AVAL

1. Projet de Schéma régional de Coopération Intercommunale en Ile-de-France au 28 août 2014, Source : Préfecture de la région Ile-de-France
2. Localisation du projet de fusion Grand Paris Seine Aval, Source : AdCF
3. Périmètre du projet de fusion Grand Paris Seine Aval, Source : Traitement des données de l'Observatoire des territoires
4. « Evolution de la population de Seine Aval IDF », Source : Audas, Seine Aval IDF, « Un territoire de développement majeur pour l'Axe Seine », Novembre 2010
5. Les infrastructures de transports sur le territoire de Seine Aval : un espace étendu connecté au bassin parisien 2015, Source : AUDAS
6. L'organisation des réseaux de transports - Transport routier et transport ferré, Source : AUDAS : 2010
7. Le projet de la Ligne Nouvelle Paris Normandie, Source : SNCF
8. Le projet Seine Gateway, Source : Agence d'Urbanisme de la région du Havre et de l'estuaire de la Seine
9. Infrastructures portuaires en Seine Aval IDF, Source : AUDAS
10. Les "Bassins de vie" en Seine Aval, Source : AUDAS
11. « L'Opération d'Intérêt National Seine Aval », Source : AUDAS
12. Taux d'emploi de 1968 à 2008, Source : INSEE, traitement : AUDAS
13. Évolution moyenne annuelle de l'emploi de 1968 à 2008, Source : INSEE, traitement : AUDAS
14. Évolution comparative du nombre d'emplois et du nombre d'habitants en Seine Aval IDF (base 100 en 1968), Source : INSEE, 2011, Traitement : AUDAS
15. Part de l'emploi du secteur industriel de 1968 à 2008, Source : INSEE, traitement : AUDAS
16. Nombre d'établissements du secteur marchand par commune sur la Seine aval au 1er janvier 2006, Source : AUDAS
17. Part de l'emploi du secteur tertiaire de 1968 à 2008, Source : INSEE, 2011, Traitement : AUDAS
18. Flux de salariés de l'OIN Seine aval, Source : AUDAS, Seine Aval, un territoire IDF, un territoire de développement majeur pour l'Axe Seine, Novembre 2010
19. Répartition des emplois en Seine Aval Ile de France en 2007, Source : AUDAS, Seine Aval, un territoire IDF, un territoire de développement majeur pour l'Axe Seine, Novembre 2010
20. Zones d'activité économique en 2012-2013, Source : INSEE

SUR LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DU ROMORANTIN ET DU MONESTOIS

1. Localisation de la Communauté de Communes du Romorantinais et du Monestois
2. Le découpage Source: Observatoire Régional de la Santé du Centre, mars 2013
3. Le découpage communal et la population municipale au sein de la CCRM, Source: Observatoire Régional de la Santé du Centre, mars 2013
4. Structure de la population des communes de la CCRM, Source: Observatoire Régional de la Santé du Centre, mars 2013
5. Répartition de l'emploi salarié privé en 2012, Source: Urssaf 2008
6. Répartition des emplois en 2007, Source: INSEE, 2007
7. Les infrastructures de transport du Romorantinais et du Monestois, Source: Pilote41, Plate-forme de l'information territoriale du Loir et Cher
8. Les zones d'emploi 2010 de l'arrondissement de Romorantin, Source: INSEE, 2007
9. Structuration du Loir-et-Cher, Source: Terre de Loire, décembre 2003
10. Réseau routier de la région de la CCRM, Source: Mappy
11. Les migrations domicile-travail des actifs concernant la zone d'emploi de Romorantin en 2007, Source: INSEE, 2007
12. La CCRM et les autres Communautés de Communes du département, Source: personnelle
13. Situation de la CCRM en Sologne, Source: traitement des données de l'Observatoire des territoires
14. Répartition de l'ensemble des subventions par enjeu, Source: Romo Dialogue n°57, décembre 2014
15. Localisation des entreprises de l'aéronautique et de l'armement, Source: Romo Dialogue n°57, décembre 20

