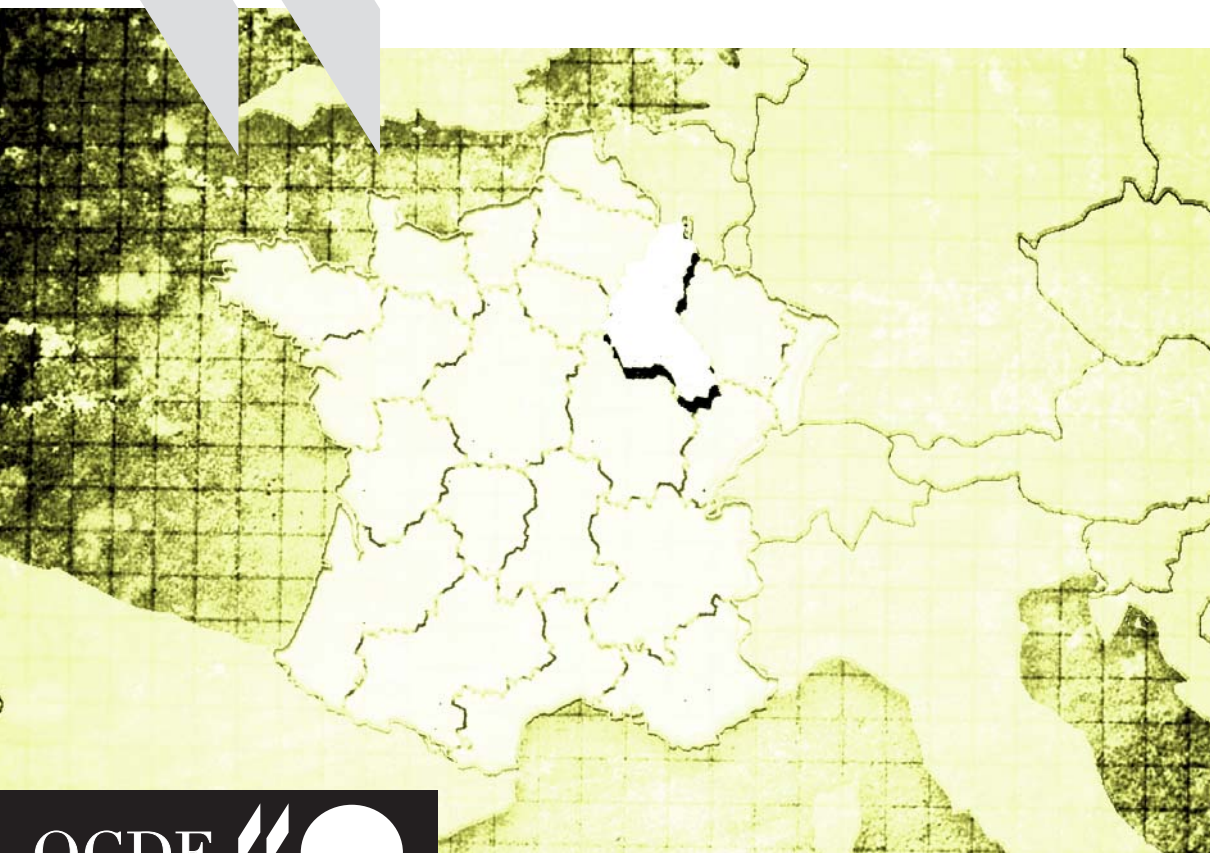


**Examens territoriaux  
de l'OCDE**

**Champagne-Ardenne,  
France**



© OCDE, 2002.

© Logiciel, 1987-1996, Acrobat, marque déposée d'ADOBE.

Tous droits du producteur et du propriétaire de ce produit sont réservés. L'OCDE autorise la reproduction d'un seul exemplaire de ce programme pour usage personnel et non commercial uniquement. Sauf autorisation, la duplication, la location, le prêt, l'utilisation de ce produit pour exécution publique sont interdits. Ce programme, les données y afférentes et d'autres éléments doivent donc être traités comme toute autre documentation sur laquelle s'exerce la protection par le droit d'auteur.

Les demandes sont à adresser au :

Chef du Service des Publications,  
Service des Publications de l'OCDE,  
2, rue André-Pascal,  
75775 Paris Cedex 16, France.

**Examens territoriaux de l'OCDE**

# **Champagne-Ardenne, France**



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

## ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

En vertu de l'article 1<sup>er</sup> de la Convention signée le 14 décembre 1960, à Paris, et entrée en vigueur le 30 septembre 1961, l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) a pour objectif de promouvoir des politiques visant :

- A réaliser la plus forte expansion de l'économie et de l'emploi et une progression du niveau de vie dans les pays Membres, tout en maintenant la stabilité financière, et à contribuer ainsi au développement de l'économie mondiale.
- A contribuer à une saine expansion économique dans les pays Membres, ainsi que les pays non membres, en voie de développement économique.
- A contribuer à l'expansion du commerce mondial sur une base multilatérale et non discriminatoire conformément aux obligations internationales.

Les pays Membres originaires de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. Les pays suivants sont ultérieurement devenus Membres par adhésion aux dates indiquées ci-après : le Japon (28 avril 1964), la Finlande (28 janvier 1969), l'Australie (7 juin 1971), la Nouvelle-Zélande (29 mai 1973), le Mexique (18 mai 1994), la République tchèque (21 décembre 1995), la Hongrie (7 mai 1996), la Pologne (22 novembre 1996), la Corée (12 décembre 1996) et la République slovaque (14 décembre 2000). La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE (article 13 de la Convention de l'OCDE).

*Also available in English under the title:*  
OECD TERRITORIAL REVIEWS  
Champagne-Ardenne, France

© OCDE 2002

Les permissions de reproduction partielle à usage non commercial ou destinée à une formation doivent être adressées au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, tél. (33-1) 44 07 47 70, fax (33-1) 46 34 67 19, pour tous les pays à l'exception des États-Unis. Aux États-Unis, l'autorisation doit être obtenue du Copyright Clearance Center, Service Client, (508) 750-8400, 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 USA, ou CCC Online : [www.copyright.com](http://www.copyright.com). Toute autre demande d'autorisation de reproduction ou de traduction totale ou partielle de cette publication doit être adressée aux Éditions de l'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

## Avant-propos

La mondialisation des échanges et de l'activité économique met de plus en plus à l'épreuve la capacité des économies régionales à s'adapter et à exploiter ou simplement à conserver leur avantage concurrentiel. Les écarts de performance entre les régions tendent à se creuser et le coût du maintien d'une certaine cohésion augmente. En revanche, l'évolution technologique rapide, l'élargissement des marchés et une demande accrue de savoir offrent de nouvelles occasions de développement local et régional, qui supposent toutefois un investissement accru de la part des entreprises, une réorganisation du travail et de la production, une valorisation des compétences et une amélioration de l'environnement local.

Face à ce changement et à ces perturbations, les régions suivent des voies très différentes. Certaines négocient bien la phase actuelle du cycle de croissance et conduisent la croissance. D'autres réussissent moins bien à attirer à elles les échanges et les activités économiques supplémentaires. De nombreux territoires mal reliés aux sources de la prospérité, souffrant de problèmes écologiques d'environnement, d'émigration (des jeunes, notamment) et d'une insuffisance d'infrastructures et d'investissements privés, ont quelques difficultés à suivre la tendance générale. Dans le même temps, les administrations centrales ne sont plus les seuls prestataires de la politique territoriale. Il faut réévaluer non seulement la répartition verticale du pouvoir entre les différents niveaux de gouvernement, mais aussi la décentralisation des ressources budgétaires, pour mieux répondre aux attentes du public et accroître l'efficacité des politiques. Toutes ces tendances conduisent les autorités publiques à repenser leurs politiques et stratégies.

Le Comité des politiques du développement territorial (TDPC) a été créé au début de 1999 pour offrir aux gouvernements une tribune où discuter des problèmes évoqués ci-dessus. A l'intérieur de ce cadre, le CPDT a adopté un programme de travail essentiellement axé sur l'examen des politiques territoriales des pays Membres et l'évaluation de l'impact de ces politiques au niveau régional. Les objectifs de tels examens sont multiples : *a)* établir la nature et l'ampleur des défis territoriaux au moyen d'un cadre d'analyse commun ; *b)* aider les gouvernements à évaluer leurs politiques territoriales et à les améliorer ; *c)* évaluer la répartition des compétences et des ressources entre les différents niveaux de

gouvernement ; et d) identifier et diffuser l'information sur les pratiques exemplaires en matière de gestion publique.

Le Secrétariat du CPDT produit deux types d'examens :

**Des examens territoriaux au niveau national.** Demandés par les autorités nationales, ces examens analysent l'évolution des performances régionales et des cadres institutionnels, tout en se focalisant sur les politiques visant à réduire les disparités territoriales et à aider les régions à développer des avantages relatifs. Ils se concentrent également sur le cadre de gouvernance, sur l'impact des politiques nationales non territoriales sur les entités infranationales, de même que sur les aspects spécifiques du fédéralisme fiscal. Le rapport final analyse les questions donnant lieu à controverses et propose des recommandations en matière de politique territoriale.

**Des examens territoriaux au niveau régional.** Demandés par les autorités infranationales (locales ou régionales) avec l'accord des autorités nationales, ces examens se concentrent sur les stratégies de développement de l'entité correspondante. En particulier, ils établissent le rôle des principaux facteurs démographiques, socio-économiques, environnementaux, technologiques et institutionnels dans l'explication des performances des régions. Ils fournissent également une analyse comparative avec des régions du même type et utilisent, à cet effet, la typologie établie par le Secrétariat.

## Remerciements

Cet examen a été coparrainé et cofinancé par le Conseil régional de la Champagne-Ardenne et par la Division des examens territoriaux et de la gouvernance de l'OCDE. Nous tenons à remercier tout particulièrement M. Jacques Jeanteur, vice-président du Conseil régional de la Champagne-Ardenne.

Les informations socio-économiques, analyses et statistiques ont été tirées d'un rapport général préparé par M. Alain Rallet, professeur à l'université de Dauphine (France). L'équipe d'experts internationaux qui a contribué par ses rapports à la préparation de cet examen était composée du Pr. Amy Glasmeier de l'université de Pennsylvanie (États-Unis), du Pr. Peter Lloyd de l'université de Liverpool (Royaume-Uni) et du Pr. Henri Capron de l'université libre de Bruxelles (Belgique). Des consultant nationaux ont également contribué au rapport. Il s'agit de M. Claude Sicard, de Mlle Claire Offredo, de M. Gregory Hamez, de M. Gilles Lelong, de M. Nicolas Sizaret et de M. Truong-Giang Pham.

Le traitement des données statistiques a été assuré par Mme Cécile Hochet, statisticienne à la Division des statistiques et indicateurs territoriaux de l'OCDE.

Cet examen a été réalisé et coordonné par M. Patrick Dubarle, Administrateur principal, et Mme Lamia Kamal-Chaoui, Administrateur, avec le concours de Mlle Soo-Jin Kim, consultante interne, sous la direction de M. Mario Pezzini, Chef de la Division des examens territoriaux et de la gouvernance de l'OCDE.

## Table des matières

<b>Évaluation et recommandations</b> .....	11
<i>Chapitre 1. Analyse socio-économique d'une région intermédiaire : la région Champagne-Ardenne</i> .....	25
Tableau synthétique de la région et analyse comparative avec des régions similaires .....	25
Forces et faiblesses .....	67
Conclusion : principaux défis.....	86
<i>Chapitre 2. Comparaison entre Champagne-Ardenne, Wallonie, Pittsburgh et East Midlands</i> .....	91
Analyse structurelle des quatre régions .....	93
La modernisation des structures productives.....	100
Les facteurs clés du succès .....	106
Conclusion.....	113
<i>Chapitre 3. Stratégies et gouvernance régionales</i> .....	117
Le cadre des contrats de plan État-Région .....	117
Les capacités d'intervention propres de la région Champagne-Ardenne .....	125
Le développement des coopérations horizontales .....	130
Conclusions et recommandations .....	137
<i>Chapitre 4. La coopération transfrontalière et transnationale en Champagne-Ardenne</i> .....	145
La coopération transfrontalière dans les Ardennes : enjeux et impacts .....	146
La coopération transnationale.....	162
Conclusion.....	169
<i>Chapitre 5. Développement économique, savoir et innovation</i> .....	173
La politique industrielle régionale : un schéma classique.....	173
La nécessité de mettre l'accent sur les facteurs immatériels du développement ...	178
Vers une région « intelligente » ( <i>learning region</i> ).....	188
Recommandations .....	197
<i>Chapitre 6. Politique de la ville</i> .....	205
Diagnostic des quartiers en difficulté .....	205
Politiques en faveur des quartiers en difficulté .....	215
Les dispositifs législatifs et institutionnels .....	215
Les mesures en faveur des quartiers en difficulté .....	218
Conclusions et recommandations.....	231



<b>Chapitre 7. Développement rural</b> .....	241
Atouts et freins au développement rural .....	241
Diversifier la base rurale.....	248
Conclusions et recommandations .....	257
<b>Références</b> .....	263
<b>Liste des tableaux</b>	
1. Population, densité et évolution annuelle.....	29
2. Projections démographiques en Champagne-Ardenne à l'horizon 2020 .....	32
3. Produit intérieur brut régional .....	34
4. Revenu disponible par habitant en 1996.....	34
5. Évolution de l'emploi.....	35
6. L'évolution du chômage en Champagne-Ardenne comparée aux autres régions françaises	37
7. Allocataires du revenu minimum d'insertion en 1999.....	38
8. Répartition sectorielle de la valeur ajoutée en 1998 .....	39
9. Emploi par grand secteur d'activité en 1997.....	41
10. Équipements des ménages en NTIC, 1999.....	46
11. Taux de création d'entreprises, 2000 .....	48
12. Décomposition de la performance relative des zones d'emploi, 1993-1996.....	51
13. Les projets d'investissements étrangers par région en 2000.....	56
14. Emplois créés par les investissements étrangers, 1998 .....	57
15. Projets étrangers en Champagne-Ardenne et en Picardie, 1994-1998.....	57
16. Qualification de la population âgée de plus de 15 ans .....	58
17. Répartition des étudiants par cycle universitaire, 1990 .....	59
18. Évolution de la proportion de bacheliers dans une génération .....	61
19. Évolution du nombre de bacheliers, 1975 et 1997 .....	61
20. Retards scolaires dans le secondaire 1 <sup>er</sup> cycle.....	62
21. Résultats en mathématiques et en français de l'évaluation des élèves à l'entrée en 6 <sup>e</sup> en 1996.....	63
22. Taux de sortie sans qualification de l'enseignement secondaire en 1995.....	63
23. Poids des effectifs étudiants dans la population scolarisée en 1997 .....	64
24. Proportion des 3 <sup>e</sup> cycles dans les effectifs étudiants.....	65
25. Flux d'entrée en université en 1997 .....	65
26. L'importance de l'enseignement technique .....	66
27. Points forts et points faibles de la région Champagne-Ardenne.....	68
28. Disparités du chômage .....	72
29. Caractéristiques démographiques des régions considérées, 1999.....	94
30. Emploi par grands secteurs d'activités, 1997.....	97
31. Évolution du taux de chômage, 1990-1998 .....	98
32. Employeurs des East Midlands manifestant des difficultés à combler des vacances d'emploi .....	99
33. Revenu disponible par habitant en 1997.....	99
34. Arrivées et départs d'entreprises dans les East Midlands .....	102
35. Structure des contrats de plan 1994-1999 et 2000-2006.....	119
36. Allocation des fonds du CPER Champagne-Ardenne 2000-2006 par grands thèmes.	120

37. Contrats de plan État-Région 2000-2006 des régions test .....	123
38. Contribution des fonds européens .....	124
39. Les compétences des niveaux infranationaux de gouvernements .....	126
40. Compétences relevant des structures intercommunales .....	127
41. Budget prévisionnel 2001 pour la région Champagne-Ardenne .....	130
42. L'intercommunalité en Champagne-Ardenne .....	132
43. Les syndicats intercommunaux en Champagne-Ardenne et dans les régions tests .....	133
44. Les programmes LEADER en Champagne-Ardenne .....	136
45. Le secteur du tourisme en Belgique .....	155
46. Logements sociaux dans les agglomérations de Champagne-Ardenne, 1998 .....	207
47. Part de la population étrangère dans les ZUS de Reims .....	209
48. Ressources des habitants des ZUS Torcy Cités et Le Lac à Sedan, 1994 .....	211
49. Évolution du nombre d'établissements dans les ZFU de la Champagne-Ardenne .....	228
50. Dotations agricoles et structurelles communautaires de la Champagne-Ardenne, 1996 .....	245

### Liste des figures

1. La région Champagne-Ardenne .....	28
2. Évolution démographique de la Champagne-Ardenne, 1975-1999 .....	29
3. Soldes migratoires en Champagne-Ardenne, 1975-1999 .....	31
4. Évolution du PIB de 1990 à 2000 .....	33
5. Les disparités régionales du PIB en France en 2000 .....	33
6. Évolution de l'emploi en Champagne-Ardenne, 1975-1999 .....	36
7. Population régionale vivant en zones urbaines sensibles, 1999 .....	39
8. Évolution du PIB par secteur d'activité, 1990-1998 .....	40
9. Évolution de l'emploi par secteur d'activité, 1990-1999 .....	41
10. Valeur ajoutée de l'agriculture dans les régions françaises, 1998 .....	42
11. Créations d'entreprises depuis 1990 .....	47
12. Taux d'autonomie des entreprises à partir des effectifs salariés .....	52
13. Chercheurs et dépenses intérieures en France, 1997 .....	60
14. Évolution du chômage en Champagne-Ardenne, 1980-2000 .....	74
15. Les bassins d'emploi en Champagne-Ardenne .....	77
15. Les bassins d'emploi en Champagne-Ardenne ( <i>suite</i> ) .....	78
16. Les polarisations pour l'emploi en Champagne-Ardenne .....	79
17. La région de Pittsburgh .....	92
18. La région des East Midlands .....	93
19. La région de la Wallonie .....	94
20. Agglomérations, parcs naturels régionaux et pays en Champagne-Ardenne .....	134
21. Les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) en Champagne-Ardenne .....	139
22. La progression du budget d'INTERREG en millions d'euros .....	147
23. Répartition financière d'INTERREG suivant les volets A, B et C .....	147
24. Les zones éligibles au volet A d'INTERREG .....	148
25. Densité de population .....	151
26. Part de la population active occupée dans l'industrie .....	152
27. Évolution annuelle de la population de 1981 à 1995 .....	154
28. Taux de chômage dans les Ardennes franco-belges .....	154

29. L'Aire métropolitaine de l'Europe du Nord-Ouest.....	164
30. Financement de l'opération de renouvellement urbain (ORU) de l'agglomération troyenne, 2000-2006.....	223
31. Utilisation des surfaces agricoles utiles en Champagne-Ardenne, 2000.....	242
32. Évolution de l'âge des chefs d'exploitation en Champagne-Ardenne, 1988-2000.....	246
33. Nombre de contrats territoriaux d'exploitation signés en France et en Champagne-Ardenne, juillet 2001.....	248
34. Agriculture biologique en Champagne-Ardenne, 2000.....	250
35. Agriculture biologique en Champagne-Ardenne (y compris conversion), 2000.....	251

### Liste des encadrés

1. Tendances démographiques en Lorraine, Picardie et Centre.....	30
2. Note sur la mesure de la création d'entreprises.....	48
3. La méthode <i>shift share</i> .....	50
4. Les dynamiques de développement en Lorraine, au Centre et en Picardie.....	73
5. Exemples de reconversion de friches industrielles à Pittsburgh.....	104
6. Décentralisation fiscale et taxation du commerce électronique aux États-Unis.....	108
7. Un bon exemple d'interministérialité : l'Agence de développement régional des East Midlands.....	109
8. Un exemple de partenariat public/privé : Team Pennsylvania.....	110
9. La gouvernance électronique dans l'État de Pennsylvanie : l'initiative Technologie 21.....	112
10. Le mécanisme des contrats de plan État-Région.....	118
11. La communauté d'agglomération troyenne (CAT).....	131
12. L'expérience de l'ADECAPLAN (Association pour le développement des cantons du plateau de Langres).....	136
13. Quelques exemples menés dans le cadre d'INTERREG II.....	159
14. Propositions de projets susceptibles d'intéresser la Champagne-Ardenne.....	170
15. La stratégie de promotion de l'entrepreneuriat de la région atlantique du Canada... ..	177
16. Scottish Enterprise : une agence polyvalente efficace.....	179
17. Les grands secteurs clés du développement économique de la Champagne-Ardenne.....	180
18. Les fonctions de l'université de technologie de Troyes (UTT).....	184
19. L'Institut de formation technique supérieure (IFTS) de Champagne-Ardenne.....	185
20. Les textiles techniques : la convention internationale d'affaires <i>Citext</i> à Troyes.....	194
21. Saint-Dizier : site-pilote de préfiguration des contrats de ville.....	217
22. Bureau d'information sur les logements pour les tranches défavorisées de la population, Vienne (Autriche).....	220
23. Le projet de création d'une École de la deuxième chance à Châlons-en-Champagne.....	225
24. Exemples de bonne pratique en matière de réinsertion professionnelle : le programme URBAN en Autriche et aux Pays-Bas.....	227
25. Bilan des installations d'entreprises dans les ZFU de Champagne-Ardenne (1997-1999).....	229
26. Coordonner la politique de sécurité du quartier, le cas de la commune de Cluses (Haute-Savoie).....	231
27. Les accords forestiers régionaux en Australie.....	253
28. Le parc naturel régional de la Forêt d'Orient : un projet de développement touristique et économique.....	255

## Évaluation et recommandations

### ***L'économie champardennaise a perdu du terrain depuis la récession du début des années 1990.***

La Champagne-Ardenne apparaît comme une région relativement prospère : elle est au cinquième rang des régions françaises pour le PIB par habitant. Cependant, les évolutions socio-économiques depuis au moins une décennie posent question. Tout d'abord, son dynamisme démographique est faible. L'excédent naturel baisse et n'arrive plus à compenser un solde migratoire négatif qui augmente. Ensuite sa performance économique sur la décennie est restée relativement modeste. L'augmentation du PIB n'a pas été suffisante sur cette période pour que la région maintienne son rang dans le classement des régions françaises en fonction du PIB. Aussi, deux places ont-elles été perdues entre 1990 (16<sup>e</sup> rang) et 2000 (18<sup>e</sup> rang). Ce décrochage certes lent mais effectif se retrouve également dans les tendances de la productivité (mesurée par le PIB par emploi).

### ***Ce décrochage dont l'origine est antérieure est dû à des facteurs structurels.***

Ces résultats mitigés s'expliquent pour une part par l'ampleur de la récession qui a frappé la région au début des années 1990 marquée notamment par un recul significatif du PIB en 1991, plus sévère encore en 1993. Des facteurs plus structurels continuent aussi de jouer un rôle et freinent le dynamisme de l'économie. L'agriculture et l'industrie sont sur-représentées en Champagne-Ardenne et les spécialisations structurelles ne sont pas suffisamment orientées vers les activités à forte valeur ajoutée et/ou créatrices d'emplois. Le potentiel d'innovation est faible, ce qui limite la capacité de la région à tirer parti des reprises d'activité et à nourrir des périodes d'expansion soutenue. L'embellie de 2000 ne peut dissimuler le fait que la création d'entreprise ne cesse de décliner depuis sept ans

et ce dans une proportion plus forte que la tendance nationale. Enfin, les fortes disparités infrarégionales notamment entre les départements centraux (Marne et Aube) et les départements périphériques (Haute-Marne et Ardennes) diminuent la cohésion d'ensemble et la capacité d'attirer les investissements étrangers et nationaux.

***Depuis 1993, la  
tendance générale  
est plus positive.***

Le risque de décrochage est réel. Néanmoins, certains signes font penser que la situation économique s'améliore dans la région. Par exemple, l'écart des taux de chômage entre la Champagne-Ardenne et la moyenne nationale tend à se réduire ces dernières années. De même, le taux de croissance du PIB a été en moyenne supérieur à la moyenne nationale depuis 1993. L'emploi a aussi fortement progressé depuis 1998 et l'embellie a profité aux quatre départements.

***La Champagne-  
Ardenne dispose  
d'atouts...***

A terme, la Champagne-Ardenne dispose d'atouts évidents pour relever les défis posés par l'adaptation et l'internationalisation de son économie. Sa position géographique proche du cœur de l'Europe et de « la banane bleue » est excellente. Des pôles de compétitivité solides existent dans des secteurs comme la mécanique, le travail des métaux, l'emballage et bien entendu l'agriculture et le champagne. Son patrimoine naturel, architectural et gastronomique est important. La région peut aussi transformer ses handicaps en des avantages. Le développement d'un réseau de villes peut pallier le déficit métropolitain. Le potentiel de coopération interrégional et transfrontière peut être mis à profit. Des progrès majeurs ont déjà été accomplis dans ces différents domaines. Par ailleurs, la Champagne-Ardenne est riche en aménités rurales et urbaines qui pourraient être valorisées beaucoup plus grâce au développement du tourisme.

***... qu'elle pourrait  
plus facilement  
valoriser en  
renforçant et en  
affinant la stratégie  
à mettre en œuvre.***

Ces opportunités de développement se matérialiseront plus facilement si le gouvernement central et le Conseil régional mettent en place des stratégies à cette fin. En France, le partenariat entre ces deux instances se noue pour une large part dans le « Contrat de Plan ». C'est donc d'abord dans ce cadre qu'il faut évaluer la qualité de la stratégie. En Champagne-Ardenne, le Contrat de Plan pour

la période 2000/2006 s'élève à 7 milliards de FF, la contribution de l'État étant plus forte que par le passé tant en termes relatifs qu'absolus. Toutefois, l'investissement de l'État par habitant reste encore inférieur à la moyenne nationale. Ce contrat traduit un certain redressement des priorités notamment en faveur de l'environnement et du cadre de vie, domaines qui avaient été fortement négligés lors du Contrat de Plan 1994/1999. Afin de combler le retard des investissements de l'État dans ce domaine, les infrastructures et en particulier les aménagements routiers continuent toutefois de recevoir des sommes considérables, c'est-à-dire près de 45 pour cent des ressources totales allouées au Contrat de plan. En termes relatifs, ce contrat est moins favorable que celui de la région Centre s'agissant des actions pour l'enseignement supérieur et la recherche. Il est aussi moins généreux que celui de la Lorraine vis-à-vis de la politique urbaine et des « pays » (niveau intermédiaire entre région et communes).

***Les autorités régionales ont des latitudes d'action qu'elles peuvent mettre à profit.***

Le Conseil régional, dont le budget est à peu près le double des sommes annuelles allouées en moyenne au Contrat de Plan, peut dans une certaine mesure compléter, voire rééquilibrer cette situation. Même si ce budget finance pour une part des dépenses courantes, il soutient aussi une panoplie d'instruments orientés vers le développement économique. Les entreprises peuvent notamment bénéficier d'un grand nombre d'aides et de programmes pour divers types d'activités : création d'entreprises, exportations, petites et moyennes entreprises (PME), culture, investissement industriel (zones de référence). Le Conseil Régional a par ailleurs dégagé une enveloppe supplémentaire de 318 millions de FF destinée à financer des équipements « structurants » non retenus dans le Contrat de Plan. D'une façon générale, la marge de manœuvre des régions, et donc de la Champagne-Ardenne, est néanmoins limitée. D'une part, l'autonomie fiscale s'est réduite, et 25 pour cent des recettes fiscales propres ont été remplacés par des transferts de l'État, ce qui accroît la dépendance vis-à-vis du gouvernement central. D'autre part, les récents débats parlementaires sur l'octroi de nouvelles compétences aux régions ne se sont pas traduits par des

résultats majeurs. On peut même craindre un risque d'émiettement des transferts de responsabilités comme ce fut le cas pour la formation professionnelle et l'apprentissage. Seul le transfert de pouvoir aux régions en matière de transports ferroviaires régionaux semble représenter dans les dernières années un changement significatif.

***Elles peuvent en particulier améliorer leur mode de gouvernance...***

Dans le cadre actuel, la Champagne-Ardenne devrait pouvoir améliorer son mode de gouvernance. L'intercommunalité (regroupements de communes) dans la région est relativement développée, mais inégale suivant les départements. Le Conseil régional devrait renforcer les liens avec ce type de structures. Pour favoriser les projets *bottom up* (ou ascendants), il devrait également encourager plus fortement le processus d'émergence des « pays » qui, à l'exception du département des Ardennes, a pris du retard. La Région pourrait faire davantage pour informer et consulter les citoyens notamment sur les grandes orientations stratégiques. Il est nécessaire également d'améliorer la communication institutionnelle, la visibilité des conseillers régionaux étant faibles, en particulier auprès des maires et des élus locaux. Les technologies de l'information sont un moyen puissant pour réaliser cet objectif. Des progrès ont été accompli pour équiper les administrations, mais des efforts supplémentaires doivent être faits pour parvenir à un niveau *d'e-governance* (gouvernance électronique) satisfaisant.

***... mais c'est surtout en se concentrant sur l'entrepreneuriat et l'investissement directs étrangers qu'elles pourront obtenir les résultats les plus nets.***

S'il est important que les objectifs soient bien définis (rattrapage, adaptation structurelle, modernisation) et qu'une bonne division du travail s'établisse entre les différents paliers de gouvernement, il l'est plus encore de bien cibler les facteurs de croissance qui vont permettre de tirer parti au maximum de la stratégie suivie. Comme le montrent les exemples des régions intermédiaires de l'OCDE auxquelles a été comparée la Champagne-Ardenne – Pennsylvanie, East Midlands et Wallonie – la reconversion réussie des industries traditionnelles et l'émergence de nouvelles activités sont les clés du succès. Dans ce domaine deux éléments sont

moteurs : i) l'entrepreneuriat et ii) l'attraction du capital étranger.

i) La Champagne-Ardenne est mal positionnée en matière de création d'entreprises puisque, en 2000, elle se classait au 19<sup>e</sup> rang des régions françaises sur 22. La politique de soutien aux firmes nouvelles prend maintenant plus d'ampleur. Un incubateur est opérationnel depuis 2000. L'Institut régional de participation Ardenne Champagne a été réorganisé ainsi que l'offre de capital-risque. Par ailleurs, de nouvelles initiatives ont été prises pour améliorer la communication sur l'entrepreneuriat au travers de concours nationaux de la création d'entreprise. Il est nécessaire de consolider cette politique et de mettre en place une stratégie d'ensemble si l'on veut conforter la tendance très récente d'augmentation du taux de création d'entreprises. L'intégration de l'entrepreneuriat dans les formations initiale et continue devrait être prise en considération. Il faut, en outre, mieux cibler des catégories de la population à fort potentiel de création tels que les jeunes, les chercheurs, ou encore les femmes.

ii) L'investissement direct étranger (IDE) bénéficie de manière indirecte des efforts en faveur du renouvellement du tissu industriel. Les grandes entreprises s'installent en effet plus facilement sur un territoire si elles savent pouvoir y trouver des sous-traitants dynamiques qui pourront améliorer leur rentabilité. La région a cependant développé une politique d'attraction plus spécifique car elle reçoit une fraction de l'IDE implanté en France inférieure à sa contribution au PIB national. Plusieurs agences régionales et institutions s'occupent peu ou prou de l'investissement dans la région. Il serait plus efficace de regrouper ces différentes forces dans une structure unique qui pourrait éventuellement avoir un caractère interrégional, à l'instar de CAP développement (antenne de la Délégation de l'aménagement du Territoire et à l'action régionale chargée des régions Picardie et Champagne-Ardenne).



***Afin de réorienter l'économie vers des activités plus riches en savoir, il convient d'intégrer davantage les universités et les instituts d'éducation supérieure dans le tissu économique.***

A terme, le renforcement de l'investissement et de l'internationalisation de la région devrait conduire l'économie à se redéployer vers des domaines plus intensifs en savoir et en valeur ajoutée, conformément aux lois du commerce international et de l'avantage comparatif. Si la Champagne-Ardenne ne veut pas être confrontée à des goulets d'étranglement coûteux pour la croissance et l'emploi, elle devra apporter une attention de plus en plus soutenue aux services de formation, aux infrastructures d'éducation et au potentiel de recherche régionaux. Dans le domaine universitaire, des progrès significatifs ont été accomplis et l'offre de qualification a été significativement augmentée avec la création de l'université technologique de Troyes (UTT) en 1994. L'UTT s'est d'emblée positionnée comme partenaire des entreprises sur un nombre restreint de domaines qui correspondent aux besoins locaux. Cette université reste toutefois une structure fragile, bénéficiant de dotations limitées. Les jeunes diplômés sont encore peu nombreux à exercer une profession en Champagne-Ardenne (8 %). L'autre institution majeure de la région est l'université de Reims (URCA) implantée depuis plus longue date qui offre un grand choix de formation. Elle a, par ailleurs, essaimé dans la région notamment avec l'IUT de Châlons et l'Institut de formation technique supérieur (IFTS) de Charleville-Mezières. L'URCA, dont le nombre de laboratoires de recherches est important, cherche maintenant à se recentrer sur certains pôles comme l'agronomie (Europol'Agro) ou l'emballage-conditionnement avec l'intégration d'une école spécialisée. De nouveaux investissements seront nécessaires pour renforcer ces pôles, financer les quatre plates-formes prévues dans les bassins d'emploi non pourvus d'université et améliorer l'employabilité des étudiants. L'État, qui dispose d'une compétence exclusive pour l'enseignement supérieur, ne devrait toutefois pas augmenter sa contribution significativement. Dans le plan national « Université du 3<sup>e</sup> millénaire » (U3000), l'allocation prévue pour la Champagne-Ardenne ne représente que 1.5 pour cent du total, ce qui est inférieur à la contribution de la région au PIB national et augmente le retard de l'investissement dans la région. Alors que la question d'une plus grande responsabilité des régions dans le financement et la supervision de l'enseignement supérieur est

posée, l'administration centrale devrait prendre des initiatives spécifiques pour permettre une meilleure adéquation de l'offre et de la demande de qualification en Champagne-Ardenne comme d'ailleurs dans d'autres régions. Tout d'abord, l'enseignement de l'entrepreneuriat devrait faire l'objet d'une plus grande attention et l'expérience Canada Atlantique pourrait être une source d'inspiration. Cette agence de développement régional canadienne s'efforce par des mesures spécifiques dans le système d'éducation de stimuler la propension à entreprendre dès le plus jeune âge. Ensuite, une plus grande autonomie devrait être accordée aux universités pour ce qui est de la nomination et de la gestion des personnels. Enfin les procédures d'évaluation devraient être rationalisées. Pour qu'elles soient utiles, il est nécessaire qu'elles prennent en compte toutes les dimensions des institutions d'enseignement et notamment leur rôle dans l'économie régionale. Pour l'heure, ces évaluations sont trop souvent cantonnées à des aspects comptables ou corporatistes.

***La recherche  
doit faire l'objet  
de plus d'attention.***

La recherche est un secteur particulièrement préoccupant dans la région. Les entreprises champardennaises investissent peu en recherche et développement (R-D), le montant total des dépenses représente moins de 0.5 pour cent du PIB régional. La recherche publique ne rééquilibre pas cette situation, bien au contraire. La Champagne-Ardenne se classe en avant dernière position des régions françaises pour le nombre de chercheurs publics par habitant. Par ailleurs les mesures incitatives comme le crédit impôt recherche ne profite que de manière mineure à la région du fait du faible nombre d'entreprises innovantes. Quant à la recherche fondamentale, force est de constater qu'il n'y a pas de pôle d'excellence qui aujourd'hui pourrait justifier l'implantation d'une équipe du CNRS (le principal organisme public de recherche fondamentale). Un cercle vicieux semble donc s'instaurer : le niveau de recherche est bas, il n'attire que faiblement les investissements en R-D, ce qui contribue à entretenir son retard. Une prise de conscience s'avère donc nécessaire. La mise en place d'un plan technologique pourrait aider à la cristalliser. Il aurait pour but d'établir un état des lieux précis, de fournir des objectifs à moyen terme et de définir des moyens pour les

atteindre. Le programme « Regional Innovation Strategy » (RIS/RITTS) de la Commission européenne pourrait fournir un cadre et des ressources pour ce travail et encourager les échanges avec d'autres régions européennes. Les initiatives de coopération transfrontalière ou transrégionale qui permettent d'atteindre plus facilement la masse critique financière et humaine devraient par ailleurs être fortement encouragées. Enfin, un effort sérieux devrait être entrepris pour lever les obstacles à l'intégration de chercheurs étrangers.

***Élever le niveau  
de la compétitivité  
régionale exige  
toutefois de  
compléter l'effort  
sur la R-D  
par des actions  
sur l'innovation,  
les nouvelles  
technologies,  
les réseaux  
et la coopération  
entre les PME  
et les acteurs locaux.***

Lutter contre le déficit de formation et de recherche en Champagne-Ardenne est nécessaire mais ce n'est pas en soi suffisant. Pour obtenir une plus grande prospérité et élever le niveau de compétitivité des entreprises, il ne suffit pas de produire toujours plus de personnel qualifié et d'augmenter le nombre de brevets. Il faut aussi que les compétences nouvelles soient utilisées dans les firmes et que les résultats de la recherche soient transformés en nouveaux produits et procédés vendables sur le marché. Les politiques régionales peuvent faciliter ces processus d'absorption et de mise à profit des bonnes idées, à travers le CRITT de Charleville-Mézières par exemple. Elles peuvent en premier lieu stimuler la transmission du savoir codifié en améliorant l'accès aux technologies de l'information. En Champagne-Ardenne, la pénétration d'Internet est encore faible et inégale. La Région a pris des initiatives pour sensibiliser les entreprises à l'utilisation d'Internet (Objectif net) et favoriser le télétravail. Elle a signé un accord avec la Caisse des dépôts et consignations pour la mise en place d'espaces publics numériques, ou *cyberbases*, pour les collectivités. Les fonds engagés devraient permettre de cofinancer une dizaine de ces *cyberbases*. Comme les besoins sont évalués à 140 *cyberbases* d'ici 2004, il faudra poursuivre avec détermination cette politique et chercher de nouveaux partenaires. De manière générale, les fonds européens devraient être mieux mis à profit pour le financement des infrastructures de raccordement et la réduction du fossé numérique entre les villes et les campagnes. En deuxième lieu, les autorités nationales et régionales peuvent faire davantage pour améliorer la propension des entrepreneurs à coopérer, à dialoguer et finalement à apprendre. Comme les comportements sont souvent

gouvernés par des conventions et des us et coutumes régionales, l'effort doit porter sur une refondation du capital social. Dans la région, les antagonismes locaux et le comportement défensif des petites entreprises a souvent limité le potentiel de coopération et freiner l'émergence de grappes d'entreprises (*clusters*). Certaines associations ont néanmoins remporté des succès. Ainsi le Club intégrale textile et l'association Packaging Valley ont mis au point des conventions internationales d'affaires qui fonctionnent bien. Il est reconnu que dans ces cas, l'assistance fournie par la région a souvent été bénéfique. Dans ces domaines son rôle d'intermédiaire doit être conforté. En dernier lieu, il est crucial que ces réseaux ne se limitent pas aux frontières régionales. L'économie de la Champagne-Ardenne est encore pour une bonne part trop autocentrée. Elle ne profite pas suffisamment de sa place au cœur de l'Europe pour mener une stratégie d'innovation. Les échanges sont particulièrement concentrés, dix produits représentant 60 pour cent des ventes à l'exportation. Une multitude d'actions d'ampleur limitée sont menées pour soutenir le commerce international, mais il n'y a pas de structure de coordination comme on en trouve dans de nombreuses autres régions. Une telle structure ou mission pourrait aussi permettre l'extension des réseaux hors du champ régional proprement dit.

***Il faut aussi mettre plus l'accent sur les dynamiques territoriales, notamment sur le développement transfrontalier.***

La faiblesse du capital social et de la propension à coopérer a pendant longtemps freiné les collaborations transfrontalières. La région a pourtant de nombreux atouts à valoriser. Elle est en effet éligible au programme INTERREG de la Commission pour des projets de coopération avec les provinces wallonnes limitrophes. Elle peut aussi bénéficier de financements européens dans le cadre de la coopération transnationale au sein de l'aire métropolitaine de l'Europe du Nord-Ouest (AMNO). Il reste que les opérations menées sur la période 1994-1999 dans le cadre d'INTERREG II, tels que les projets de promotion de l'innovation, de mise en valeur des productions locales et des projets touristiques, n'ont pas atteint l'ampleur des coopérations mises en place entre la Wallonie et le Nord-Pas-de-Calais ou entre la Wallonie et Sarlorlux (Sarre-Lorraine-Luxembourg). Les obstacles, en effet, ne manquent pas : rigidités bureaucratiques du côté français, discordances

administratives, différences de statuts juridiques des institutions appelées à coopérer, vision stéréotypée de l'autre parti. Les choses sont cependant en train de changer. Un accord a été signé au printemps 2001 entre les deux gouvernements régionaux de Wallonie et de Champagne-Ardenne. Les projets en commun avec la Belgique peuvent donner un nouveau souffle à l'économie ardennaise qui en a bien besoin. Pour développer les capacités de propositions locales et assurer le succès du programme INTEREG III, il est important de garantir le fonctionnement souple de la structure de gestion du programme, de diffuser largement l'information auprès de la société civile et de dresser des plans d'action sur des thèmes fédérateurs comme le tourisme, l'environnement ou les technologies de l'information.

***L'expansion urbaine  
pourrait être  
soutenue par une  
politique active  
de réseaux de villes  
afin de consolider  
les coopérations  
entre centres  
urbains et faciliter  
les synergies.***

La dynamique urbaine constitue un autre facteur de croissance territorial pour le futur. Même si le degré de métropolisation est relativement faible, puisqu'il s'élève à 63 pour cent contre 75 pour cent pour la moyenne française, la démographie urbaine et surtout périurbaine proche enregistre les taux de croissance les plus élevés. Les centres urbains de Troyes et de Charleville-Mézières dominent très nettement leur département en concentrant la moitié ou plus de leur population. Cependant alors que Troyes emmène la dynamique auboise, les Ardennes n'ont pas encore su structurer une agglomération de plus de 100 000 habitants autour de Charleville-Mézières/Sedan. Dans la Marne, la structure est un peu différente, avec plusieurs villes (Reims, Épernay, Chalons, St-Dizier) disposées en chapelet sur deux axes. Finalement, seule la Haute-Marne apparaît comme un département très rural. Au total, les différentes zones urbaines concentrent une grande part de l'activité et notamment des services. En Champagne-Ardenne comme dans les régions intermédiaires en général, cette armature de villes moyennes est un avantage comparatif qu'il faut continuer de valoriser. La persistance d'antagonismes locaux rend néanmoins plus difficile l'émergence de réseaux de villes performants. Le Conseil régional peut jouer un rôle de catalyseur dans la préparation d'accord entre les villes ou dans la conduite de projets communs et il peut accorder des incitations pour ce faire.

Dans la mesure où l'État central poursuit déjà une politique de Contrat de villes avec les plus grandes d'entre elles, il y a là un champ d'action complémentaire où la région pourrait être plus active.

***La Région pourrait aussi jouer un rôle plus important dans la résorption des quartiers en difficulté mais aussi dans le développement économique urbain.***

La politique de la ville en France vise les zones urbaines en difficultés. Il s'agit là d'un problème particulièrement aigu en Champagne-Ardenne puisque la région se classe en seconde place dans le classement des régions pour la part de la population régionale vivant dans des zones urbaines sensibles (ZUS). L'État central a pris la mesure de ces problèmes puisqu'il finance une bonne part des neuf contrats de ville intégrés dans le contrat de plan 2000/2006. Il paraît nécessaire cependant que dans le cadre des partenariats institutionnels mis en jeu par ces contrats, la région puisse jouer un rôle significatif. Tout d'abord, nombre de ces contrats font intervenir des fonds régionaux européens et le principe de subsidiarité doit s'appliquer. Ensuite, la région peut faire valoir la nécessité du traitement économique dans ces quartiers autant que du traitement social. D'autre part, la région peut veiller à ce que la politique de la ville ne reste pas sectorielle comme elle l'est souvent et qu'une priorité suffisante soit donnée aux actions d'intégration des quartiers en difficultés dans l'ensemble du tissu urbain voire dans le bassin d'emploi ou la zone métropolitaine. Pour que ces politiques réussissent, la participation des habitants est cruciale. Les collectivités locales et la région sont en général mieux à même d'apprécier la demande des habitants de ces quartiers que les autorités centrales même déconcentrées. Enfin, compte tenu de l'importance du problème en Champagne-Ardenne, la Région pourrait se mobiliser davantage pour obtenir des financements de la Commission européenne dans le cadre des programmes URBAN et FSE (Fonds social européen).

***Des potentiels importants de croissance existent enfin dans les espaces ruraux. Les matérialiser nécessiterait de trouver un meilleur équilibre entre politique agricole et politique rurale et en particulier de promouvoir les initiatives pour valoriser les aménités.***

Enfin, comme dans la plupart des régions intermédiaires, la stratégie pour le futur doit intégrer un important volet rural. La Champagne-Ardenne a toujours tiré d'importants avantages de sa production agricole tout au moins dans les deux départements centraux où les rendements sont élevés et la surface des exploitations très largement supérieure à la moyenne nationale. Même si les filières agricoles ne dégagent pas suffisamment de valeur ajoutée, la région est un grand producteur de produits de base (céréales, oléagineux, pommes de terre) et une zone viticole exceptionnelle (champagne). Elle fait néanmoins face à des défis importants : désertification de certaines zones rurales en Haute-Marne et dans les Ardennes, nécessité de développer une agriculture maîtrisée, impératif de la protection des paysages et de la diversité biologique, qualité et traçabilité des produits agricoles. De nouvelles dynamiques rurales peuvent éclore pourvu que la politique agricole ne les entrave pas et que la multifonctionnalité de l'agriculture soit mise à profit. Les parcs naturels régionaux sont un effort dans ce sens. L'approche est restée relativement timide en Champagne-Ardenne. On ne compte encore que deux parcs naturels régionaux, un troisième étant en préparation autour de la Meuse, et leur dimension économique – produits à valeur ajoutée, label – n'a pas encore été suffisamment mis en valeur. De nouvelles impulsions sont nécessaires de la part de la Région. Celle-ci peut notamment développer une véritable politique d'aménités en favorisant les coordinations entre les acteurs locaux, en soutenant la mise en place de nouvelles infrastructure (par exemple pour le tourisme) et en appuyant les entreprises de produits locaux ou à base de techniques traditionnelles.

***En résumé, même si la Champagne-Ardenne a amélioré ses positions dans les dix dernières années des politiques de renforcement des dynamiques territoriales sont nécessaires pour conjurer les risques démographiques et la faiblesse entrepreneuriale.***

Les performances de la Champagne-Ardenne ont été beaucoup plus satisfaisantes dans la deuxième moitié de la décennie 1990 que dans la première. De nombreux progrès ont été accomplis. Même s'il n'a pas rattrapé son retard, l'État a accru significativement son effort d'investissement dans le contrat de plan et la région son cofinancement. Après avoir accusé un certain retard dans la mise en œuvre de l'infrastructure de soutien au développement économique, notamment pour les programmes européens, un régime de croisière plus favorable semble maintenant atteint. Les programmes LEADER ont été augmentés significativement. De nombreux « pays » sont en gestation et se rajouteront aux neuf existants. Le programme de soutien aux territoires du Conseil régional apporte un soutien efficace aux structures intercommunales. L'économie champardennaise reste néanmoins fragile. Il faut renforcer les moteurs de la croissance, c'est à dire les petites et moyennes entreprises ainsi que les nouvelles entreprises et améliorer l'environnement éducatif et la recherche. La politique régionale doit mieux s'articuler sur les dynamiques territoriales. S'agissant de la dynamique transfrontalière, un accord de coopération a été signé cette année avec la Wallonie, mais le cadre européen pourrait être mieux mis à profit. Pour ce qui est de la dynamique urbaine, les coopérations interurbaines et intra-urbaines sont encore trop victimes des conflits locaux et la région pourrait jouer un rôle plus actif. Enfin, la dynamique rurale pourrait s'affirmer davantage si la Région était à même de mettre en œuvre une politique efficace de diversification et de valorisation de la multifonctionnalité de l'agriculture.



## *Chapitre 1*

# **Analyse socio-économique d'une région intermédiaire : la région Champagne-Ardenne**

La Champagne-Ardenne se trouve actuellement dans une phase particulière de sa trajectoire de développement. Son économie est en effet à la fin d'un cycle historique qui, depuis le XIX<sup>e</sup> siècle, a permis à la région d'acquérir un certain niveau de richesse, en associant un dynamisme industriel à une prospérité agricole gagnée sur la Champagne pouilleuse. Ce cycle semble aujourd'hui avoir épuisé ses effets dynamiques dans un environnement économique profondément changé. La croissance régionale a été historiquement fondée sur des secteurs (agriculture, viticulture, artisanat, filière-bois, travail du cuir, métallurgie, textile...) qui peuvent rester une source locale de valeur ajoutée mais ne créent plus d'emplois. La région est par ailleurs sous représentée dans les activités de services (notamment les services à haute valeur ajoutée intellectuelle) qui constituent actuellement le cœur de la croissance. Dès lors, la dynamique régionale de l'emploi n'arrive plus à faire face aux diminutions d'effectifs dans les secteurs traditionnels et à l'arrivée des jeunes sur le marché du travail. Il en résulte un important chômage d'inadéquation : l'ajustement s'opère négativement par des soldes migratoires négatifs pour la plupart des zones d'emploi de la région. Il s'y ajoute un faible dynamisme démographique qui, à son tour, affaiblit les potentialités de la croissance. En dépit de faiblesses structurelles, la Champagne-Ardenne dispose d'un certain nombre de points forts qu'il faut exploiter afin de relever ce défi. Il convient pour cela d'être mieux renseigné sur ses potentialités et ses trajectoires de développement afin d'analyser ses capacités et avantages comparatifs. La comparaison avec des régions « similaires » permet de tirer un ensemble d'enseignements sur des expériences mises en œuvre avec succès ou qui ont déjà fait leurs preuves dans ces régions et qui peuvent ainsi contribuer à limiter le risque de décrochage de la Champagne-Ardenne et même à inverser les tendances.

### **Tableau synthétique de la région et analyse comparative avec des régions similaires**

L'analyse des principaux indicateurs socio-économiques de la région montre l'existence d'un risque réel de décrochage qui nécessite de profonds ajustements.

Une approche comparative avec des régions françaises présentant de nombreuses similitudes permet un meilleur positionnement de la Champagne-Ardenne dans des domaines comme l'emploi, la réduction du taux de chômage et du fossé numérique<sup>1</sup>, l'entrepreneuriat et l'innovation, et la valorisation des ressources humaines. A cet effet, trois régions françaises ont été sélectionnées : la Picardie, le Centre et la Lorraine. Ce choix se justifie par le fait que ces régions ont certaines caractéristiques communes avec la Champagne-Ardenne, notamment leur situation géographique, leur base économique ainsi que la similitude des défis économiques auxquels elles sont confrontées.

- Les trois régions choisies sont en effet limitrophes à la Champagne-Ardenne et/ou font partie du bassin parisien. Par ailleurs, à l'instar de la Champagne-Ardenne, la Lorraine est une région frontalière, position qu'il convient d'exploiter pour tirer profit de l'intensification des échanges européens.
- De par l'importance de réseaux de petites et moyennes villes, les quatre régions ont un caractère intermédiaire, c'est-à-dire qu'elles ne peuvent être considérées comme étant à prédominance rurale ou urbaine<sup>2</sup>.
- A l'exception du Centre, ces régions sont caractérisées par un faible dynamisme démographique. Elles font face à des soldes migratoires durablement négatifs, insuffisamment compensés par l'existence d'excédents naturels, une situation qui s'explique largement par l'inachèvement des reconversions industrielles qui réduisent les opportunités d'emploi dans les secteurs industriels, textile, mécanique, métallurgique.
- Les quatre régions affichent des performances inégales dans le processus de reconversion économique. Elles se caractérisent par une base économique encore fortement orientée vers les secteurs primaire et secondaire ainsi que les activités de basse et moyenne technologies (logistique, agro-alimentaire, textiles, mécanique) au détriment des activités tertiaires, notamment celles à forte valeur ajoutée intellectuelle, telles que les services financiers. Toutes obéissent au modèle de vieille région industrielle et n'ont pas encore achevé leur transition d'une économie axée sur les activités manufacturières vers une économie de services.
- Toutes ces régions se distinguent par de fortes disparités territoriales ; en Lorraine avec l'opposition entre le sillon mosellan, le pourtour des agglomérations de Metz et de Nancy, les bassins miniers et le département rural de la Meuse ; en Champagne-Ardenne avec la persistance de départements en retard dans la reconversion économique tels que les Ardennes et la Haute-Marne ; en Picardie et au Centre avec une opposition entre le Nord et le Sud.
- Les quatre régions, la Lorraine à un moindre degré, profitent à des titres divers de la proximité de la région parisienne, bien que cette polarité crée des coûts additionnels et des effets négatifs. L'économie de ces régions se

trouve généralement dominée par de grands groupes dont les centres de décisions se situent en Ile-de-France, ce qui conduit à une sous-représentation des fonctions d'étude, de commercialisation et d'administration, et des activités tertiaires à forte valeur ajoutée intellectuelle d'une manière générale, et à une fuite des cerveaux vers la capitale (cadres, étudiants de troisième cycle).

- Ce sont des territoires dont l'insertion dans l'Europe et en particulier dans l'Aire métropolitaine du Nord-Ouest (AMNO) peut être substantiellement améliorée et qui veulent profiter de leur situation géographique pour développer leur potentiel logistique<sup>3</sup>.

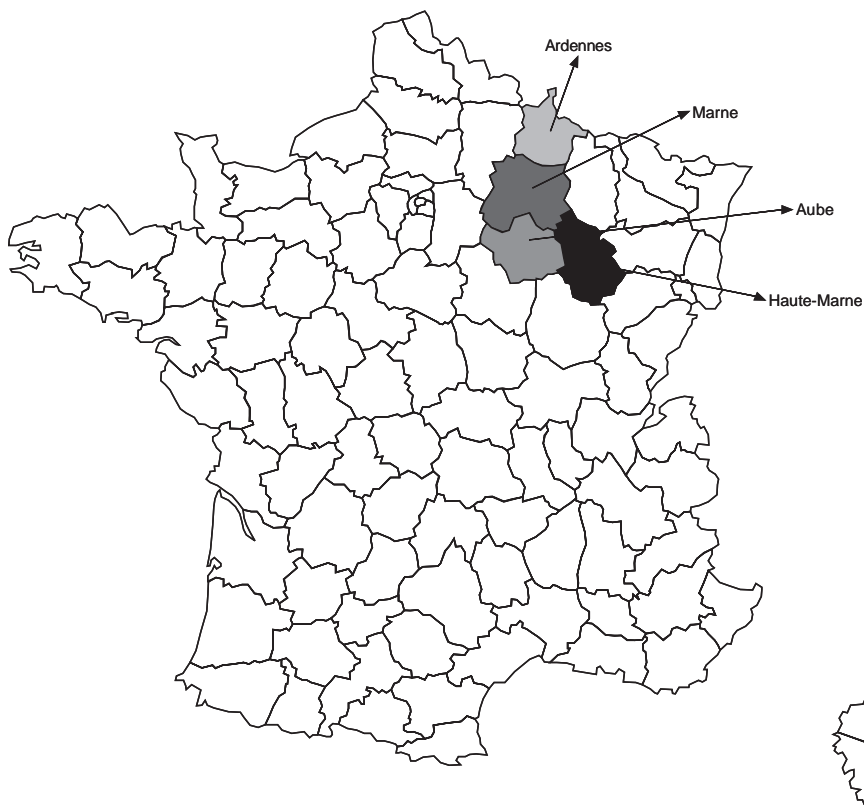
Confrontées à un processus de mutations économiques de grande ampleur, les quatre régions affichent des performances inégales, notamment s'agissant de la capacité à bénéficier et à minimiser les coûts de la polarité de l'Ile-de-France, à intégrer la production agricole et l'industrie agro-alimentaire, à valoriser les aménités, à attirer le capital étranger, à dynamiser les activités transfrontalières, à développer les réseaux de petites entreprises innovatrices et à améliorer les modes de gouvernance. Face à ces nombreux défis, ces régions ont mené des politiques qui ont parfois produit des résultats intéressants pouvant servir de modèles pour la Champagne-Ardenne.

### ***Description du territoire et géographie humaine***

La région Champagne-Ardenne est constituée de quatre départements administratifs : les Ardennes, la Haute-Marne, l'Aube et la Marne (figure 1). C'est un vaste territoire de 25 606 km<sup>2</sup>, la Champagne-Ardenne se situant au 12<sup>e</sup> rang des régions françaises pour sa superficie. Cette région se trouve enclavée parmi des régions beaucoup plus dynamiques, dans la partie nord-est de la France, en bordure du Bénélux et de l'Allemagne. Près d'un quart de son territoire est couvert de forêts et beaucoup d'espace reste consacré à l'agriculture. Le taux d'urbanisation est encore relativement faible, du moins pour une région du nord de l'Europe : 64 pour cent de la population vit dans des villes, contre 77 pour cent en moyenne en France. De par son réseau de petites et moyennes villes, la Champagne-Ardenne est considérée comme ayant un caractère intermédiaire du point de vue de la typologie de l'OCDE, bien que trois de ses départements soient classés comme essentiellement ruraux (Aube, Ardenne et Haute-Marne).

Forte de 1 342 202 habitants (recensement de 1999), la région Champagne-Ardenne est caractérisée par un recul de sa démographie : elle compte moins d'habitants en 1999 qu'en 1990 (perte de 5 960 personnes). Cela représente une baisse de 0.4 pour cent sur la période, soit une variation annuelle moyenne de l'ordre de -0.05 pour cent (figure 2). Aussi, avec 2.3 pour cent de la population de la France métropolitaine, la Champagne-Ardenne se classe-t-elle au 18<sup>e</sup> rang des régions françaises pour la taille de la population.

Figure 1. La région Champagne-Ardenne

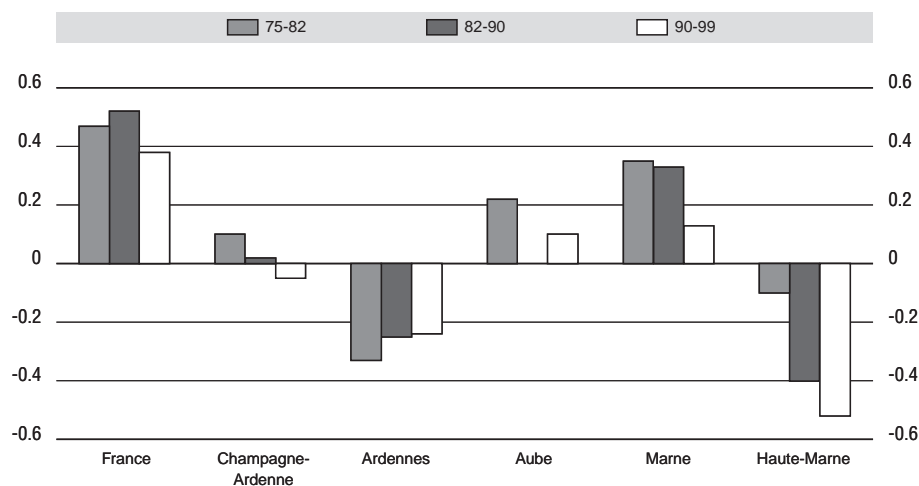


Source : OCDE/TDS-TSI.

Cette baisse de population intervient dans le contexte d'une densité démographique déjà faible (53 habitants au km<sup>2</sup>, soit la moitié de la densité nationale). Le Centre, la Lorraine et la Picardie ont également des densités de population inférieures à la moyenne nationale, mais la Champagne-Ardenne reste la région dont la densité de population est la plus faible (tableau 1). Le faible dynamisme démographique est également observable en Lorraine et en Picardie. Cependant, sur la période 1990-1999, la Champagne-Ardenne est la seule des quatre régions à avoir connu un recul de sa démographie. Seulement trois régions de la France métropolitaine se trouvent dans cette situation. Il s'agit par ordre croissant de la Champagne-Ardenne, de l'Auvergne et du Limousin. Le fort dynamisme démographique observé dans le Centre s'accompagne d'un vieillissement de sa population (départs des jeunes et nombreuses arrivées de personnes de plus de 60 ans).

Figure 2. **Évolution démographique de la Champagne-Ardenne, 1975-1999**

Taux de croissance annuel de la population



Note : Recensements 75, 82 et 90, estimations de population 1996.

Source : INSEE.

Tableau 1. **Population, densité et évolution annuelle**

	Superficie km <sup>2</sup>	Population recensement 1999	Densité hab./km <sup>2</sup> moyenne France = 107	Taux d'évolution annuel de la population 1990-99	
				Total	Dû au solde migratoire
Champagne-Ardenne	25 606	1 342 363	52	-0.05	-0.39
Centre	39 536	2 440 329	62	+0.32	+0.12
Lorraine	23 547	2 310 376	98	+0.02	-0.32
Picardie	19 453	1 857 834	96	+0.29	-0.16

Source : Chiffres de l'INSEE, 1999.

L'évolution démographique observée en Champagne-Ardenne résulte de deux tendances défavorables : d'une part, l'excédent naturel baisse du fait d'une diminution du taux de natalité depuis les années soixante-dix et, d'autre part, le solde migratoire négatif s'accroît. La Lorraine et la Picardie se caractérisent par un fort taux d'émigration compensé par une natalité traditionnellement élevée, tandis que le Centre dispose d'une population en constante augmentation (encadré 1).

Sur la période 1982-1995, la population de la Champagne-Ardenne est restée stable car l'excédent naturel parvenait à compenser le solde migratoire négatif.

### Encadré 1. Tendances démographiques en Lorraine, Picardie et Centre

Comme en Champagne-Ardenne, le solde migratoire de la **Lorraine** est négatif. Selon les résultats du dernier recensement de 1999, il aurait été réduit de près de moitié. La Lorraine reste dans son ensemble une région faiblement attractive, son taux d'immigration étant l'un des plus faibles du pays. Par ailleurs, elle doit faire face au vieillissement de sa population et à la hausse du nombre de retraités, et ce de manière bien plus prononcée que la tendance générale observée en France.

La **Picardie** est la moins peuplée des trois autres régions. Grâce à sa natalité traditionnellement élevée, le solde naturel reste supérieur à la moyenne nationale. En revanche, la faible attractivité de la région s'accroît : le solde migratoire déjà déficitaire tend à se creuser, même dans l'Oise qui attirait traditionnellement de la population. De façon plus prononcée que les trois autres régions, la région picarde reste faiblement urbanisée. Moins du quart de la population réside dans une agglomération de plus de 50 000 habitants, soit deux fois moins que la moyenne nationale. Contrairement aux espaces à dominante rurale qui affichent des soldes naturel et migratoire positifs, les espaces urbains connaissent un ralentissement de la croissance démographique.

Seul le **Centre** est parvenu à inverser la tendance au déclin démographique, ce qui constitue l'un des principaux avantages de la région. Le Centre dispose d'une population en augmentation constante en raison d'un excédent naturel et d'un solde migratoire positif. Fait significatif, les campagnes attirent : un tiers de la population du Centre vit dans les communes rurales où l'on observe à la fois un solde migratoire positif associé à un solde naturel légèrement négatif, c'est-à-dire l'inverse du comportement observé dans les communautés urbaines. Toutefois, à l'exception de l'axe ligérien, la région tend à devenir moins attractive que par le passé. En 1990, la part de la croissance démographique liée à l'immigration était de 60 pour cent, c'est-à-dire plus que la natalité. Cette proportion n'était plus que de 33 pour cent en 1999.

Entre 1990 et 1995, la région a connu un solde migratoire de -0.28 pour cent alors qu'au cours de la même période, le solde naturel s'élevait seulement à 0.36 pour cent, soit un niveau légèrement inférieur à celui de la France métropolitaine (0.37 %). Aussi sur la période 1975-1997, la croissance démographique a-t-elle été particulièrement faible (+1 % de la population contre +11 % à l'échelle nationale). Hormis la zone d'emploi de Reims qui bénéficie d'une population plus jeune, aucune zone n'a connu de croissance supérieure à la moyenne nationale. L'une des conséquences de cette évolution est le vieillissement de la population. L'âge moyen régional est passé de 36.4 ans en 1990 à 38.5 ans en 1999 (40 ans en Haute-Marne). Il s'agit là d'une tendance continue et de long terme. En effet, la part des jeunes âgés de moins de 25 ans dans la population totale est passée de 43.5 pour

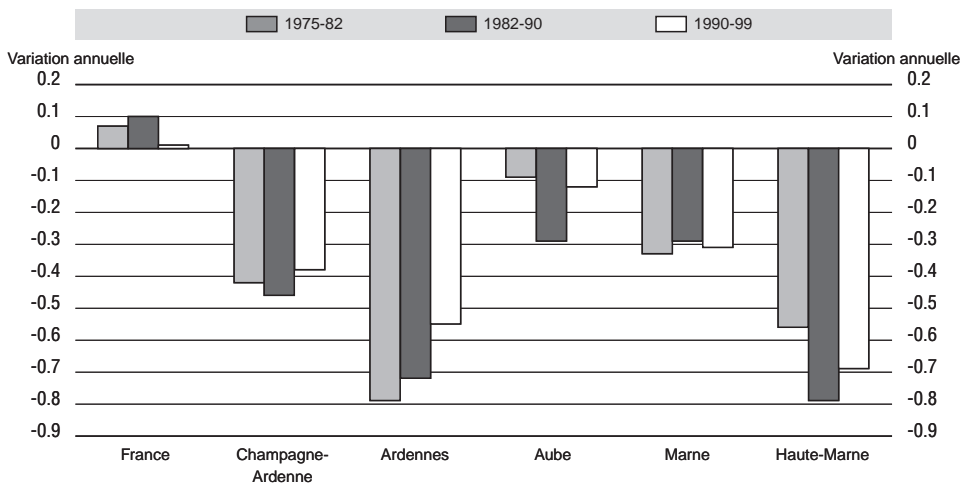
cent en 1976 à 31.7 pour cent en 1999 (de 40.2 à 33.2 % en France métropolitaine) tandis que celle des personnes âgées de plus de 65 ans est passée de 12.6 pour cent en 1976 à 15.3 pour cent en 1999.

En conséquence, la part de la région dans la population nationale baisse : elle est d'un peu moins de 2.3 pour cent contre 2.6 pour cent en 1962. Les projections de l'INSEE pour la décennie à venir confirment cette tendance à la baisse. Selon ces projections, la population régionale serait ramenée en 2010 à 2 pour cent de la population nationale, les soldes naturels devenant eux-mêmes négatifs.

Comme il a été souligné, le faible dynamisme démographique de la région résulte en grande partie des soldes migratoires. La Champagne-Ardenne est une région d'émigration. Si l'on dresse un classement des régions françaises selon leur attractivité démographique (exprimée par le rapport du solde migratoire à la population), la région se place en 20<sup>e</sup> position sur 22 (avant le Limousin et l'Auvergne). Le déficit qui concerne toute la région est plus particulièrement accentué dans les Ardennes et en Haute-Marne (figure 3). Seule la zone d'emploi du sud-ouest champardennais y échappe grâce à la proximité de Paris.

Le déficit migratoire concerne surtout les jeunes. Entre 1982 et 1990, ils étaient 40 000 parmi les 20-29 ans à quitter la région contre 24 000 à y venir. Leurs destinations privilégiées sont la région Ile-de-France suivie par la Provence-

Figure 3. **Soldes migratoires en Champagne-Ardenne, 1975-1999**  
Moyenne annuelle



Source : INSEE, Recensements 1975, 1982 et 1990, estimations pour 1999.

Tableau 2. Projections démographiques en Champagne-Ardenne à l'horizon 2020

Tranche d'âge	1996	2000	2010	2020	Évolution 1996/2020
Moins de 25 ans	464 248	442 948	404 322	362 070	-22.0 %
De 25 à 64 ans	688 492	688 331	688 354	630 926	-8.4 %
Plus de 65 ans	199 039	210 883	227 536	283 577	+42.5 %
Total	1 351 779	1 342 662	1 320 212	1 276 573	-5.6 %

Source : Géri, INSEE, 1999.

Alpes-Côte d'Azur et le Rhône-Alpes. La « fuite des cerveaux » reste cependant limitée puisque, selon le recensement de 1990, les cadres et professions intellectuelles ne sont pas beaucoup plus nombreux à émigrer qu'à immigrer. Le déficit migratoire est surtout la conséquence de l'émigration, proportionnellement la plus forte de toutes les régions françaises, hors Ile-de-France. L'immigration se rapproche plus de la moyenne de la France septentrionale. Le déficit migratoire s'est légèrement réduit, passant de -0.42 pour cent dans la deuxième moitié des années soixante-dix à -0.39 pour cent pour la période 1990-1999.

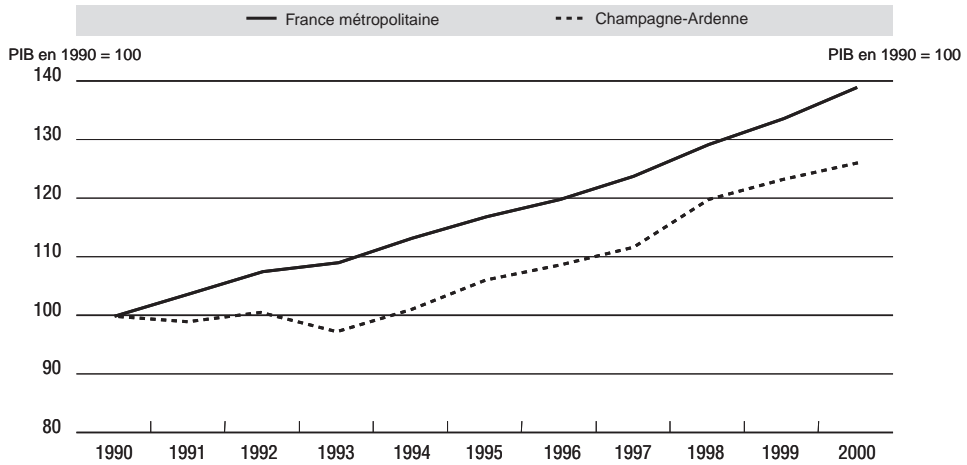
Les comportements migratoires sont très variables selon les régions. Dans le cas de la Champagne-Ardenne, la situation de l'emploi conjuguée à la faible identité régionale sont en grande partie à l'origine de l'importance des soldes migratoires négatifs. Cette tendance apparaît inéluctable à moyen terme (tableau 2). Selon les projections de l'INSEE, la Champagne-Ardenne devrait perdre plus de 75 000 habitants entre 1996 et 2020. Cette diminution de population toucherait particulièrement les plus jeunes. Entre 1996 et 2020, le nombre de personnes âgées de moins de 25 ans devrait diminuer de plus de 100 000, alors que la population âgée de plus de 65 ans augmenterait de plus de 84 000 personnes.

### Production et revenus

Depuis le début de la décennie 1990, le PIB de la région a augmenté mais globalement à un rythme moindre qu'au plan national (figure 4). Entre 1982 et 1996, l'écart s'était creusé avec les autres régions. Sa croissance entre 1982 et 1997 a été la plus faible de toutes les régions françaises (avec le Limousin). En 2000, le PIB de la Champagne-Ardenne s'élevait à 192 millions de francs, ce qui plaçait la région, cette année-là, au 18<sup>e</sup> rang des régions françaises tandis qu'elle occupait la 6<sup>e</sup> place en terme de PIB par emploi (figure 5). La Champagne-Ardenne a subi de plein fouet la récession du début des années quatre-vingt-dix (elle est l'une des quatre régions françaises à avoir affiché un taux de croissance négatif en 1993). Depuis, elle a légèrement rattrapé son retard, affichant une croissance de près de 30 pour cent sur la période 1993-2000 contre 27.6 pour cent pour la France entière.

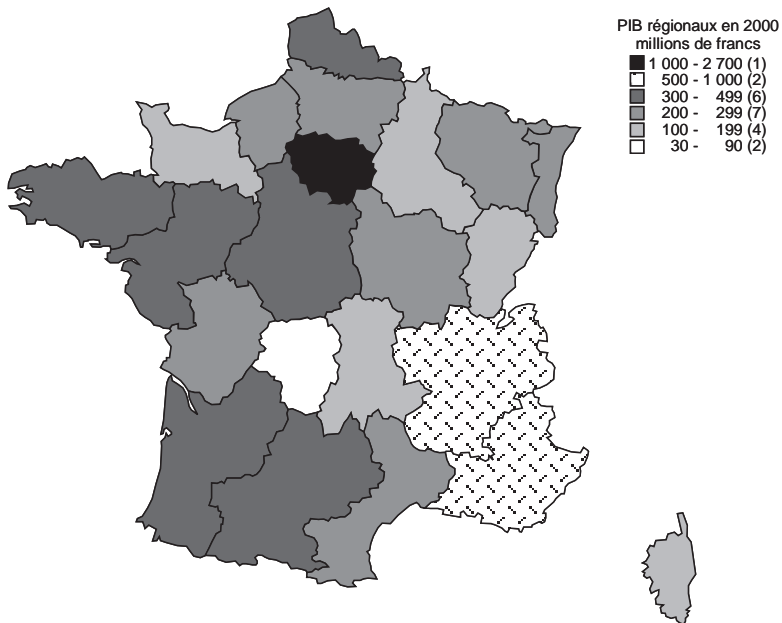


Figure 4. Évolution du PIB de 1990 à 2000



Source : OCDE/TDS-TSI.

Figure 5. Les disparités régionales du PIB en France en 2000



Source : OCDE/TDS-TSI.

Tableau 3. **Produit intérieur brut régional**

	Produit intérieur brut en % du PIB national de la France métropolitaine uniquement			Classement des régions en fonction du PIB 2000		
	1982	1996	2000	en milliers de francs	par habitant	par emploi
Champagne-Ardenne	2.4	2.1	2.1	18	5	6
Centre	3.9	3.7	3.6	9	10	13
Lorraine	3.7	3.3	3.2	10	16	8
Picardie	2.8	2.6	2.5	14	17	10

Source : INSEE.

A l'instar de régions agricoles spécialisées comme l'Aquitaine, la richesse de l'agriculture propulse la Champagne-Ardenne au 5<sup>e</sup> rang dans le classement des régions françaises en fonction du PIB par habitant (mais aussi au 89<sup>e</sup> rang sur 196 régions européennes, soit 96 % du PIB régional moyen par tête de l'Europe des quinze). Selon cet indicateur, la Champagne-Ardenne fait mieux que les trois autres régions de comparaison (tableau 3).

Contrairement aux trois autres régions de comparaison, la richesse de la viticulture de la Champagne-Ardenne fait que le revenu disponible par habitant n'est que légèrement inférieur à la moyenne nationale (tableau 4)<sup>4</sup>. Ainsi, en 1996, le revenu disponible par habitant s'élève à 92 400 FF contre une moyenne nationale de 94 000 FF, ce qui plaçait la région au 6<sup>e</sup> rang national, devant la Lorraine (19<sup>e</sup>), le Centre (10<sup>e</sup>) et la Picardie (21<sup>e</sup>). Le revenu moyen des ménages s'élève à 83 058 FF contre une moyenne nationale de 87 158 FF. Enfin, le salaire moyen par habitant atteint 108 300 FF contre une moyenne nationale de 121 000 FF. Pour les quatre régions, le poids des salaires dans le revenu disponible brut des ménages est inférieur à la moyenne nationale. C'est en Champagne-Ardenne qu'il est le plus faible,

Tableau 4. **Revenu disponible par habitant en 1996**

	Revenu moyen en francs	Place dans le classement des régions françaises	Part du salaire net pour 100 FF de revenu en 1996
Champagne-Ardenne	92 400	6	40.5
Centre	91 600	10	41.0
Lorraine	87 400	19	42.3
Picardie	83 600	21	42.0
France	94 000		43.9

Source : Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie.

suivi par le Centre. Pour « compenser », l'excédent brut d'exploitation des entrepreneurs individuels en Champagne-Ardenne est le plus élevé de France.

### **Emploi, chômage et niveaux de pauvreté**

Jusqu'en 1996, l'évolution de l'emploi a été globalement défavorable en Champagne-Ardenne, à l'exception de la Marne. Le niveau de l'emploi a légèrement diminué entre 1975 et 1990, alors qu'il progressait dans le même temps au niveau national. Entre 1990 et 1995, le renversement de tendance au niveau national s'est particulièrement fait sentir dans la région. Fortement agricole et industrielle, la région s'est trouvée dans une situation structurelle défavorable, zones de Reims et de Châlons exceptées. S'y ajoute un moindre dynamisme du secteur tertiaire, en particulier dans les Ardennes et en Haute-Marne, en l'absence d'une grande métropole porteuse. Au total, la Champagne-Ardenne a subi entre 1990 et 1995 la plus forte diminution de l'emploi des régions françaises après le Limousin. Cette tendance négative s'observe aussi dans les régions Centre et Picardie, tandis que les bonnes performances de la Lorraine sont essentiellement dues à un essor remarquable du travail transfrontalier, un fort taux d'émigration et la politique de préretraite pour une partie de la main-d'œuvre licenciée (tableau 5).

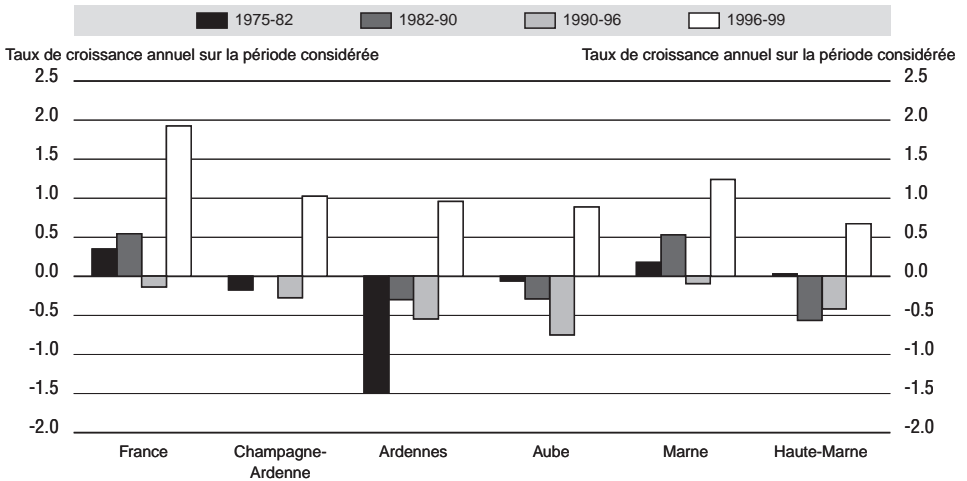
Depuis 1996, la Champagne-Ardenne connaît une certaine reprise de l'emploi qui s'explique notamment par une large progression du travail temporaire. Cette reprise est cependant moins importante que celle observée au niveau national en raison d'une plus grande sensibilité de l'appareil productif aux fluctuations de la conjoncture industrielle (le taux de croissance de l'emploi a été de 2.4 % sur la période 1997-99, contre 3.8 % au niveau national). Les effectifs salariés montrent une progression continue du tertiaire, notamment des services aux entreprises tandis qu'on observe une légère baisse de l'emploi dans l'industrie. L'effet négatif de structure continue néanmoins de jouer en période de reprise économique. Notons également qu'il existe de fortes disparités quant à l'évolution de l'emploi à l'intérieur de la région. Un net clivage existe entre d'une part la Marne qui a

Tableau 5. **Évolution de l'emploi**

	Taux annuel d'évolution de l'emploi	
	1990-98	1995-98
Champagne-Ardenne	-0.95	+0.24
Centre	-0.38	-0.12
Lorraine	+0.59	+0.80
Picardie	-1.15	-0.56
France	+0.11	+0.62

Source : INSEE.

Figure 6. Évolution de l'emploi en Champagne-Ardenne, 1975-1999



Source : INSEE.

connu une croissance modérée similaire à la tendance nationale et d'autre part, l'Aube, les Ardennes et la Haute-Marne en net recul (figure 6). Les Ardennes ont notamment subi une véritable hémorragie en perdant 15 000 emplois en 22 ans. Depuis 1996, la situation de l'emploi s'est légèrement redressée dans les Ardennes qui affiche pour la période 1996-1999 un taux de croissance proche de celle de la Champagne-Ardenne (mais inférieure à la moyenne nationale). Sur cette période, c'est la Haute-Marne qui affiche le taux de croissance de l'emploi le plus faible des quatre départements.

Le taux d'activité dans la région est relativement proche de la moyenne nationale (54.9 % en 1999 contre 55.2 % en France). Il a connu jusqu'en 1982 une augmentation due à l'importance croissante des taux d'activité féminins. Il est ensuite resté stable entre 1982 et 1990 du fait de l'augmentation plus forte des nombres d'étudiants et de retraités. Ensuite, il a légèrement diminué au cours de la dernière décennie (il est passé de 55.6 % en 1990 à 54.9 % en 1999). Au sein de la région, les taux d'activités sont plus faibles dans les Ardennes et en Haute-Marne, en raison des taux d'activité féminins moins élevés et de l'émigration des actifs.

Parmi les quatre régions de comparaison, c'est la Picardie qui a le plus fort taux de chômage (tableau 6). La Champagne-Ardenne a également connu pendant très longtemps des taux de chômage élevés, supérieurs à la moyenne nationale. L'augmentation du chômage que la France a connue après 1993 a été plus

Tableau 6. **L'évolution du chômage en Champagne-Ardenne comparée aux autres régions françaises**

Régions	Taux de chômage							Évolution de 1990 à 1999 1990 = 100	Taux de chômage des femmes en 1999
	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000		
Champagne-Ardenne	9.1	12.0	12.9	12.8	11.5	11.0	9.5	121	14.3
Centre	7.9	10.7	11.6	11.7	10.9	10.1	8.3	128	12.3
Lorraine	8.3	10.3	11.0	11.6	11.0	10.3	8.6	124	12.2
Picardie	9.5	12.2	13.1	13.7	13.2	12.8	11.1	135	16.4
France	8.9	11.6	12.3	12.5	11.9	11.3	8.6	127	13.3

Source : INSEE.

forte encore en Champagne-Ardenne : le taux de chômage régional dépasse de plus de 1 point le taux national en 1996. A l'inverse, la décrue qui a suivi y a commencé plus tôt et plus fortement, le chômage passant de 13.1 en 1996 à 11 pour cent en 1999 où il se retrouve alors en dessous du niveau national 11.3 pour cent. Le taux de chômage régional s'élève à 9.5 pour cent en décembre 2001, contre 9.1 pour cent en France. La crise qui a affecté les industries de transformation des métaux et le textile a été très vivement ressentie au niveau local, mais les entreprises qui ont survécu se trouvent à présent plus compétitives, de sorte que les effectifs, dans ces deux types d'industries, ont cessé de se réduire. Cette amélioration s'avère cependant fragile.

En effet, la baisse du taux régional de chômage, qui est passé en dessous du taux national en 1998 et 1999, ne semble pas résulter de l'évolution de l'emploi, car, comme nous l'avons déjà souligné, l'emploi régional n'a pas augmenté plus fortement qu'au niveau national. Elle pourrait résulter de comportements migratoires – la région figure au second rang pour les déficits migratoires – bien que ceux-ci varient peu à court terme. Il reste l'explication d'un fonctionnement plus efficace du marché du travail, grâce à la formation ou à l'action de l'ANPE (Agence nationale pour l'emploi) et plus généralement de la politique de l'emploi. Les bons taux de placement du programme régional de formation professionnelle semblent confirmer cette hypothèse.

On relève également que la reprise a profité aux hommes et aux jeunes, le nombre de demandeurs d'emploi de moins de 25 ans ayant diminué plus fortement qu'au niveau national depuis un an (mais le taux de chômage des moins de 25 ans reste supérieur de plus de 4 points au taux national : 24.1 % contre 19.96 % en 1999). La situation des jeunes face au chômage apparaît plus difficile dans cette région que dans beaucoup d'autres. On observe également une diminution plus forte des chômeurs de longue durée qu'au niveau national. Mais comme pour la France, la reprise et la baisse du chômage se manifestent par la forte progression du travail intérimaire, des contrats

Tableau 7. **Allocataires du revenu minimum d'insertion en 1999**

	Nombre d'allocataires au 31/12/1999	En pourcentage de la population active
Champagne-Ardenne	21 080	3.5
Centre	32 348	2.9
Lorraine	32 301	3.2
Picardie	28 204	3.3
France métropolitaine	1 017 847	3.8

Source : Caisse nationale d'allocations familiales, INSEE.

à durée déterminée et des stages dont la part dans l'emploi régional salarié est passé de 9.3 pour cent en 1990 à 14.2 pour cent en 1999. A noter que sur l'année 2001 une légère détérioration du chômage a été enregistrée dans les quatre départements.

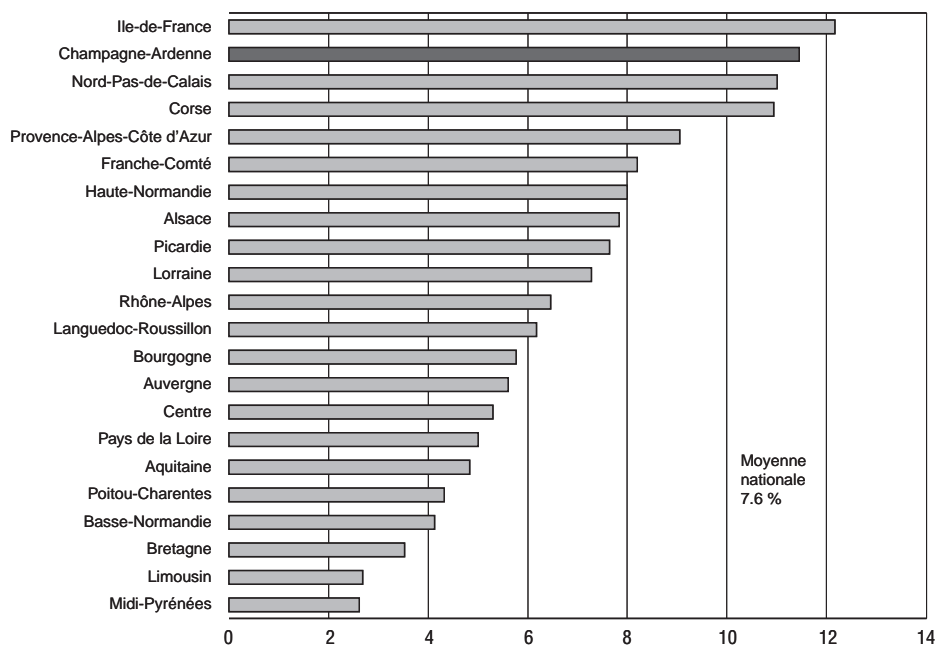
L'une des conséquences de la montée du chômage en Champagne-Ardenne est la hausse du nombre d'allocataires du RMI (revenu minimum d'insertion<sup>5</sup>). En 1999, la région comptait 22 000 « RMIstes » (21 000 en 1997), ce qui représente moins que les trois autres régions de comparaison (tableau 7). Néanmoins, si l'on exprime ce chiffre en pourcentage de la population active, avec 3.5 pour cent, la Champagne-Ardenne devance aussi bien la Lorraine (3.2 %), le Centre (2.9 %) que la Picardie (3.3 %), les trois régions se situant cependant en dessous de la moyenne nationale. L'augmentation du nombre de personnes en situation précaire s'est traduite également par une forte concentration de la pauvreté au sein de certains quartiers des villes de la région. Ainsi en 1999, la Champagne-Ardenne occupait la seconde place dans le classement des régions françaises pour la part de la population habitant dans des zones urbaines sensibles (ZUS<sup>6</sup>) (figure 7).

### **Structure des activités économiques**

La structure économique de la Champagne-Ardenne est faiblement orientée vers des activités à forte croissance. A l'instar des autres régions de comparaison, la base économique est encore fortement dominée par les secteurs agricole et industriel. En Champagne-Ardenne, ce poids s'observe tout d'abord d'un point de vue statique dans la part de ces secteurs dans la valeur ajoutée (tableau 8). Le poids de l'agriculture (12 %) et du secteur secondaire (plus de 30 %) montre la spécialisation à la fois agricole et industrielle. Le secteur tertiaire ressort comme étant moins développé qu'au niveau national. La comparaison est aussi éclairante en termes dynamiques : la valeur ajoutée augmente nettement moins dans l'industrie régionale qu'au niveau national et diminue davantage dans l'agriculture (figure 8).

Cette sur-représentation des activités industrielles et agricoles dans la répartition de la valeur ajoutée s'observe également dans la répartition de l'emploi. En

Figure 7. Population régionale vivant en zones urbaines sensibles, 1999



Source : INSEE.

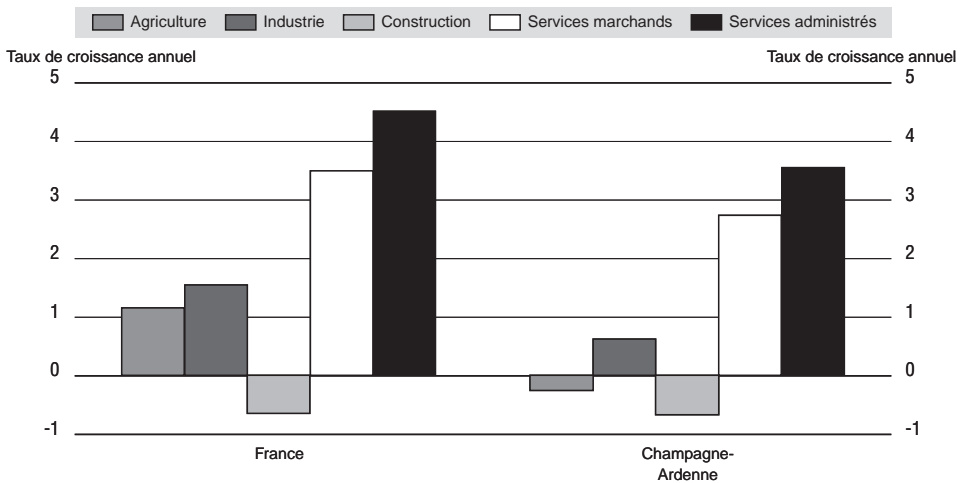
Tableau 8. Répartition sectorielle de la valeur ajoutée en 1998

En pourcentage

	Champagne-Ardenne	France
Agriculture	12.0	2.4
Industrie	24.1	22.9
Construction	3.8	4.5
Tertiaire	60.1	72.0
Dont :		
Services marchands	39.9	51.6
Services administrés	20.2	20.4
Total	100.0	100.0

Source : INSEE.

Figure 8. Évolution du PIB par secteur d'activité, 1990-1998



Source : INSEE.

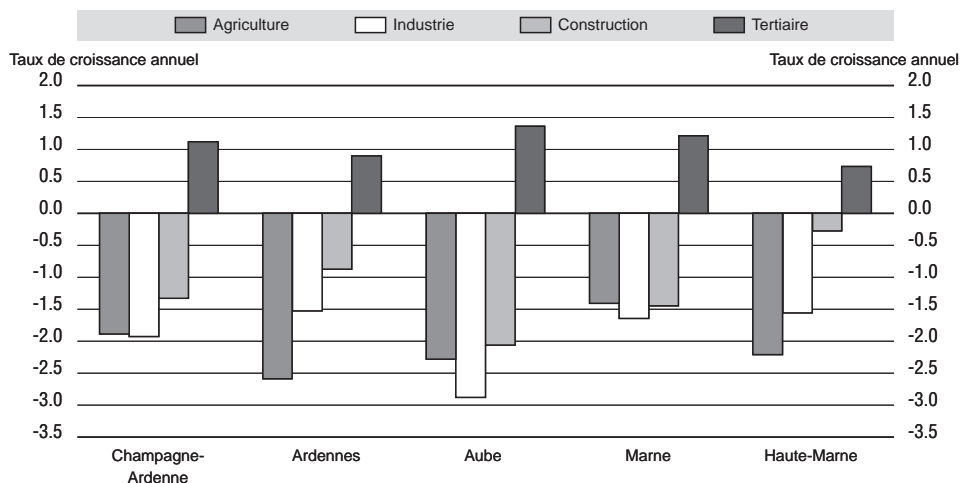
termes statiques, la part de l'agriculture dans l'emploi régional en 1999 représentait près du double de la moyenne nationale et celle de l'industrie la dépassait de près de 25 pour cent. Le secteur tertiaire est également sous-représenté, puisqu'il n'atteint que 64.5 pour cent de l'emploi total (contre 71.8 % au niveau national).

En termes dynamiques, on observe une évolution semblable à celle de la valeur ajoutée : la baisse de l'emploi agricole est inférieure à la moyenne nationale du fait d'un retard dans le processus de transition économique, la baisse de l'emploi industriel est supérieure à la moyenne nationale du fait d'une exposition particulière de la région aux restructurations, l'emploi tertiaire augmente grâce à un effet de rattrapage, à un rythme toutefois inférieur à la moyenne nationale (figure 9). Ce qui est à craindre, c'est que les activités du secteur industriel, qui sont encore peu orientés vers les nouvelles technologies, ne soient pas de nature à créer de nouveaux emplois. Dans les types d'industries qui caractérisent cette région, la valeur ajoutée par tête est bien moindre que dans les activités qui sont en pointe dans la nouvelle économie.

Ces tendances se retrouvent globalement dans les autres régions françaises de comparaison. A l'exception de la Lorraine, l'agriculture continue de jouer un rôle prépondérant dans l'économie régionale des régions étudiées (tableau 9)<sup>7</sup>. Néanmoins, sur la période 1989-1997, la Champagne-Ardenne est la région française où l'érosion de l'emploi agricole a été la plus faible (-2 % par an contre -3.6 % pour le Centre qui reste tout de même la première région céréalière de France). Le poids de l'industrie demeure également supérieur à la moyenne



Figure 9. Évolution de l'emploi par secteur d'activité, 1990-1999



Source : INSEE.

Tableau 9. Emploi par grand secteur d'activité en 1997  
En pourcentage

	Agriculture	Industrie	Bâtiment	Tertiaire	Taux annuel moyen d'évolution de l'emploi tertiaire 1989-1997
Champagne-Ardenne	2.8	24.9	5.0	67.2	0.9
Centre	1.9	24.8	5.9	67.3	1.2
Lorraine	0.7	24.8	5.8	68.6	1.1
Picardie	2.3	27.5	5.2	64.9	1.5
France	1.5	20.1	5.5	72.9	1.2

Source : INSEE.

ationale pour les quatre régions tandis que le secteur tertiaire reste sous-représenté. La valeur ajoutée du secteur tertiaire est également assez faible, surtout en Champagne-Ardenne. On peut certainement interpréter ce déficit comme celui du tertiaire supérieur privé. Cela revient à affirmer que les régions sont sous-métropolisées. Les activités tertiaires à forte valeur ajoutée « intellectuelle » sont sous-représentées. Ces faits stylisés se vérifient dans chacune des régions de la comparaison prise individuellement.

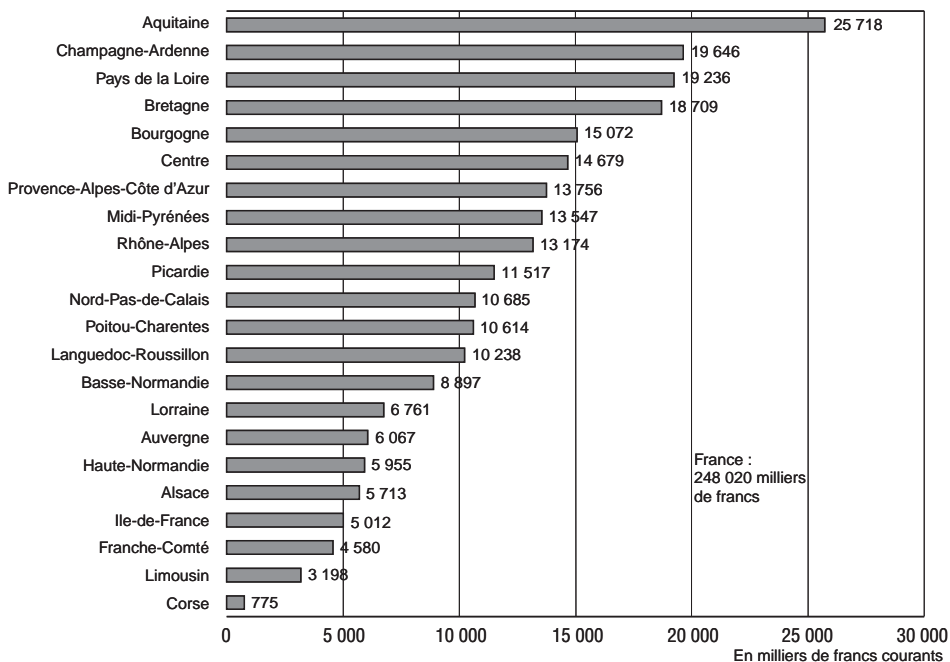
Sur la période 1989-1997, la Champagne-Ardenne est la région où l'emploi tertiaire a le moins augmenté. Toutefois, pour certaines de ces activités tertiaires (administration, services aux entreprises, services aux particuliers), le score de la

Champagne-Ardenne est supérieur au score national moyen. La région se place même au 5<sup>e</sup> rang national pour l'accroissement du nombre d'emplois enregistrés sur la période 1990-1996 dans le secteur des services aux entreprises. Il s'agit là d'un processus de rattrapage tertiaire. En Picardie, l'emploi tertiaire a fortement progressé – essentiellement dans l'Oise – mais la part dans l'emploi total reste parmi les moins élevées de l'Hexagone. Néanmoins, la Picardie est la seule des quatre régions à présenter un taux d'évolution annuel de l'emploi tertiaire supérieur à la moyenne nationale.

### Agriculture

La Champagne-Ardenne occupe la seconde place au palmarès des régions de la France métropolitaine pour la part de l'agriculture dans la valeur ajoutée, devant la Picardie (10<sup>e</sup>), le Centre (6<sup>e</sup>) et la Lorraine (15<sup>e</sup>) (figure 10). La surface agricole de 1.6 millions d'hectares représente 62 pour cent de la superficie de la région, soit une part supérieure à la moyenne nationale (56 %). La Champagne-

Figure 10. Valeur ajoutée de l'agriculture dans les régions françaises, 1998



Ardenne est également la première région française pour la proportion d'emplois d'agriculteurs exploitants. Quarante pour cent de ces emplois sont liés aux vins de Champagne. L'activité vinicole et la production de champagne occupent 38 pour cent des exploitations agricoles (contre 12 % en France métropolitaine). C'est dans les régions viticoles (départements de la Marne et de l'Aube) que cette proportion est la plus élevée (un emploi sur quatre dans la zone d'Épernay). En 1999, la production de vins de champagne a représenté 45 pour cent des livraisons agricoles. A elle seule, la champagnisation contribue à près de 60 pour cent de la valeur ajoutée de l'agro-alimentaire.

Deuxième pilier de l'agriculture régionale, les grandes cultures céréalières qui représentent 8 pour cent de la production française et pour lesquels la Champagne-Ardenne occupe le 2<sup>e</sup> rang national en termes de volume. Les départements de la Marne et de l'Aube, tous les deux orientés vers les grandes productions, assurent chacun 44 pour cent et 28 pour cent de la production céréalière. Dans les départements des Ardennes et de la Haute-Marne, l'activité agricole beaucoup plus modeste repose essentiellement sur l'élevage (production de lait et de viande bovine). La Champagne-Ardenne est également la 2<sup>e</sup> région de la France métropolitaine productrice de betteraves. L'ensemble du secteur agricole sert de support à l'industrie agro-alimentaire qui rassemble près de 15 pour cent des effectifs salariés de l'industrie et dynamise les exportations régionales. Par ailleurs, la diminution des effectifs employés dans l'agriculture a été jusqu'ici proportionnellement l'une des plus faibles de toutes les régions françaises.

A l'instar de la Champagne-Ardenne, le Centre dispose d'une forte production agricole. C'est d'ailleurs la première région céréalière d'Europe. L'activité reste encore très orientée vers la production en raison de la présence de grands propriétaires terriens réticents à engager un processus de transformation de leurs produits. Comme la Champagne-Ardenne, la valeur ajoutée des industries agro-alimentaires reste peu élevée. C'est aussi le cas de la Lorraine qui présente le handicap majeur de se positionner en tant que fournisseur de matières premières plutôt que de créateur de produits à forte valeur ajoutée, ce qui favoriserait l'implantation d'industries de transformation<sup>8</sup>. En revanche, la Picardie est parvenue à développer son agriculture tout en développant des relations fortement intégrées entre les producteurs agricoles et l'industrie agro-alimentaires, seconde activité industrielle de la région<sup>9</sup>. L'industrie agro-alimentaire tend à s'orienter vers des activités plus spécialisées et à plus forte valeur ajoutée, avec notamment l'essor des biotechnologies végétales.

Dans les quatre régions, des réformes structurelles conjuguées à la politique agricole commune (PAC) ont entraîné une baisse du nombre d'exploitants et une hausse de la taille des surfaces cultivées. En Picardie, le revenu moyen brut par exploitation est l'un des plus élevés de France. D'une certaine façon, la situation des grands producteurs de céréales dans la région Centre ou Picardie rappelle

celle des viticulteurs de la Champagne-Ardenne. Ces régions se trouvent directement concernées par la réforme de la politique agricole commune dont les nouveaux modes de calcul sont peu favorables aux exploitants. Actuellement, le Centre est le premier bénéficiaire des transferts de la PAC (5 milliards de francs par an) et les fonds structurels versés dans le cadre du FEOGA (Fonds européen d'orientation et de garantie agricoles), normalement en faveur du développement rural dans son ensemble, se trouvent à 99 pour cent imputés à l'agriculture.

### *Industrie*

L'emploi industriel est encore bien représenté dans la région, même s'il est en diminution plus prononcée qu'au niveau national. En 1999, l'industrie employait 110 402 salariés et fournissait 22.1 pour cent des emplois régionaux, soit quatre points de plus que sur l'ensemble du territoire français. La vocation industrielle de la région s'appuie principalement sur trois secteurs dont la proportion au sein des effectifs salariés de l'industrie est supérieure à la moyenne nationale : il s'agit de la métallurgie et transformation des métaux avec 22.4 pour cent de l'emploi industriel, de l'agro-alimentaire avec 15 pour cent, des équipements mécaniques avec 10.2 pour cent et du textile avec 10 pour cent. La présence de la centrale nucléaire de Nogent-sur-Seine<sup>10</sup> plaçait la région au neuvième rang des producteurs d'énergie primaire en 1995 avec 3.7 pour cent du total national, alors que la région ne consomme que 2.5 pour cent du total national. La vallée de la Meuse, les régions de Saint-Dizier/Vitry-le-François, Troyes/Romilly-sur-Seine sont encore des zones très industrielles (représentant plus de 30 % des emplois). Elles sont essentiellement constituées d'activités traditionnelles et donc très touchées par les pertes d'emplois liées à la restructuration de leurs industries. La forte spécialisation dans le domaine agro-alimentaire est visible à Reims et à Épernay. La métallurgie est présente à Charleville-Mézières, le textile à Troyes. Toutefois, l'emploi industriel est en diminution et il a même reculé dans le secteur agro-alimentaire.

Bien plus que la Champagne-Ardenne et les autres régions de la comparaison, l'espace lorrain reste fortement marqué par la dominante industrielle (12.5 % des entreprises lorraines sont des entreprises industrielles contre une moyenne nationale de 11.3 %). En s'efforçant de créer des emplois industriels, les acteurs publics qui ont œuvré pour l'amélioration de la base économique de la région sont globalement restés dans un paradigme industrialisant. La région demeure positionnée sur les industries de biens intermédiaires représentées par de grands établissements fortement capitalistiques mais à faible valeur ajoutée<sup>11</sup>.

Le tissu industriel de la région Centre est également dominé par les grandes entreprises telles que Matra, Giat, Aérospatiale, Renault, Philipps dans les secteurs de l'automobile, des industries pharmaceutiques et cosmétiques, de l'armement

et de l'électronique<sup>12</sup>. Mais contrairement en Champagne-Ardenne et en Lorraine, il existe également un important secteur de PME/PMI en pleine expansion. C'est aussi le cas de la Picardie où les PME/PMI ont développé une sous-traitance qualifiée dans les activités de mécanique, du travail des métaux ou encore de la plasturgie, avec un niveau d'investissement et de productivité par salarié parmi les plus élevés de l'Hexagone et un taux d'innovation important.

Comme en Champagne-Ardenne, les secteurs du textile-habillement de la région Centre, et dans une moindre mesure, celui de l'armement, restent très sinistrés. En revanche, la Picardie est globalement parvenue à se désengager plus rapidement que la moyenne nationale des secteurs en déclin tout en confortant ses plus fortes spécialisations dans la métallurgie, la mécanique, la chimie, le caoutchouc, le plastique et le bois-papier-carton et en développant de nouvelles spécialisations comme le magasinage et le conditionnement<sup>13</sup>. L'électronique et les industries de haute technologie ont connu un essor assez remarquable, bien que la région reste surtout spécialisée dans les secteurs de moyenne technologie. La logistique représente 8.6 pour cent des emplois industriels, ce qui permet à la Picardie d'être la première région française sur ce créneau.

### *Services*

La faiblesse des effectifs tertiaires dans la région est la contrepartie de cette sur-représentation de l'agriculture et de l'industrie (64.5 % des emplois contre 71.8 % au plan national). Au sein même du tertiaire champardennais, le noyau dur des activités de conseil, d'assistance et des services financiers est sous-représenté par rapport aux services aux entreprises. Néanmoins, les services marchands sont très peu représentés en Champagne-Ardenne. Selon les estimations de l'INSEE, le secteur des services n'emploie fin 1999 que 97 915 salariés hors administrations, action sanitaire et sociale, éducation et secteur associatif. Seules les zones d'emploi de Reims, métropole régionale et de Châlons, capitale administrative, se rapprochent de la moyenne nationale. On assiste toutefois à un processus de rattrapage au niveau régional. La croissance des effectifs de ce secteur est toutefois trop modeste pour peser suffisamment au niveau régional et empêcher l'émigration.

L'une des manifestations de la faiblesse des activités de services est l'existence d'un important fossé numérique. Avec 17.1 pour cent de la population possédant un téléphone mobile, 14.1 un micro-ordinateur et seulement 2.1 connectés à Internet, la région affiche un retard certain en termes d'équipement en nouvelles technologies de l'information et des télécommunications (NTIC). Les performances de la Champagne-Ardenne sont dans ce domaine inférieures à des régions similaires comme la Lorraine et le Centre (tableau 10). Cette situation est susceptible de rendre irréversible le processus de déqualification de la main-d'œuvre avec pour conséquence une hausse du chômage d'équilibre.

Tableau 10. Équipements des ménages en NTIC, 1999

	Téléphones mobiles (%)	Micro-ordinateurs (%)	Connexions à Internet (%)
Champagne-Ardenne	17.1	14.1	2.1
Centre	20.2	17.0	2.6
Lorraine	22.8	20.8	3.0
Picardie	17.1	14.1	2.1

Source : 24 000 Multimédia Médiamétrie.

Dans le Centre, les activités liées aux nouvelles technologies tardent à se développer, ce qui s'expliquerait, entre autres, par un important fossé numérique et donc une insuffisante qualification du personnel. Pour l'instant, les entreprises de nouvelles technologies restent pour 70 pour cent d'entre elles concentrées sur les deux bassins d'emploi de Tours et d'Orléans.

La Lorraine, quant à elle, produit de nombreuses compétences en NTIC dont les meilleures sont le plus souvent valorisées en région parisienne ou à l'extérieur par des sociétés multinationales. Malgré un essor bien plus important que pour les trois autres régions, le secteur des services en Lorraine reste insuffisamment développé. La région accuse un retard important, notamment dans le domaine des services aux entreprises (10 % de l'emploi salarié lorrain contre une moyenne nationale de 14 %). D'une manière générale, les services à forte valeur ajoutée intellectuelle comme les activités de conseil et d'assistance sont faiblement représentées. Cette situation résulte de la structure de l'industrie qui se caractérise par la faible densité des PMI (seulement 9 % des actifs de l'industrie lorraine contre une moyenne nationale de 14 %) et le poids des grands groupes (70 % de l'emploi salarié et près de 80 % du chiffre d'affaires).

En Picardie, l'essor des services tertiaires s'est également opéré en dehors des secteurs à forte valeur ajoutée intellectuelle. Les services aux entreprises et le commerce de détail sont les deux principaux secteurs employeurs de la région, mais les services informatiques, les assurances, l'immobilier, la finance et les télécommunications sont particulièrement faibles. De plus, l'externalisation des fonctions stratégiques a bénéficié aux métropoles voisines, car contrairement aux villes de Reims (Champagne-Ardenne), Lille (Nord-Pas-De-Calais) ou Orléans (Centre), Amiens n'a pas acquis l'envergure d'une grande métropole régionale.

### **Entrepreneuriat et compétitivité**

La compétitivité d'une région passe par sa capacité à renouveler son tissu économique. La région Champagne-Ardenne manifeste sur ce point un dynamisme insuffisant. Un tissu économique se renouvelle de plusieurs manières : par la création d'entreprises, par l'attraction d'investissements externes et par l'innovation.

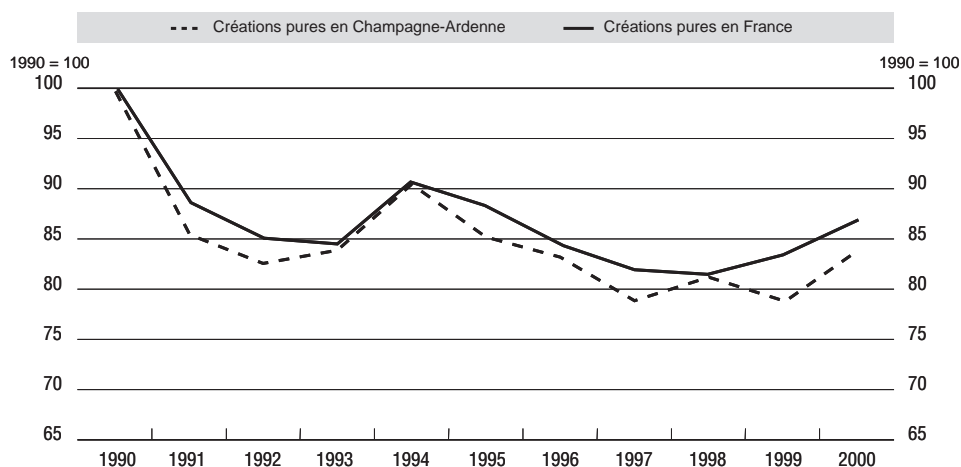
Les performances de la région ne sont pas très bonnes dans ces trois domaines. En effet :

- Le taux de création d'entreprises est en deçà de la moyenne nationale, y compris dans la métropole régionale.
- L'attractivité externe est relativement faible par rapport à des régions similaires.
- Le taux d'innovation n'est pas un point fort de la région.

### *Création d'entreprises*

Favoriser l'entrepreneuriat dans la région s'impose comme un axe de développement. Après avoir affiché en 1999 son taux de création le plus bas depuis 10 ans, la Champagne-Ardenne a enregistré une hausse de 3.2 pour cent en 2000. Seules la Marne, et dans une moindre mesure, les Ardennes, ont contribué à cette augmentation puisque l'Aube et la Haute-Marne ont affiché une baisse des créations de l'ordre de 3 pour cent. En fait, depuis le début de la décennie, le taux de création d'entreprises en Champagne-Ardenne est resté constamment en dessous de la moyenne nationale (figure 11). En 2000, la région se classait au 19<sup>e</sup> rang pour les taux de création et au 16<sup>e</sup> rang pour le taux de création pure (encadré 2). Depuis quelques années en revanche, les défaillances d'entreprises baissent plus vite qu'au niveau national (-50 % en 2000 par rapport à 1993 contre -40 % pour la France entière).

Figure 11. Créations d'entreprises depuis 1990



Source : INSEE.

Encadré 2. **Note sur la mesure de la création d'entreprises**

Le *taux de création par entreprise* indique le niveau de renouvellement du tissu économique local. Il tend à surestimer les taux de création des zones dominées par de grandes entreprises.

Le *taux de création par actif* mesure l'aptitude d'une zone à produire de nouveaux entrepreneurs. Il tend à surestimer les taux de création des zones où les salariés sont moins nombreux.

Les statistiques exploitant le fichier SIRENE de l'INSEE distinguent les *créations pures* des *créations impures* (reprise ou réactivation d'activités). On peut retenir ainsi un taux de créations pures et un taux de création total, la différence étant le taux de créations impures. On raisonnera sur des taux moyens de création (1993-1996) pour lisser les évolutions conjoncturelles.

Le fichier SIRENE étant très imprécis sur les cessations effectives d'activité, seuls les taux de création « bruts » sont ici retenus. Au demeurant, comme les taux de création et de cessation d'activités sont généralement bien corrélés (une zone à fort taux de création a généralement un taux de cessation élevé), le taux de création brut peut être pris comme l'indication de la capacité du tissu économique local à se renouveler.

Ces faibles performances en matière de créations d'entreprises sont également observables dans les trois autres régions de comparaison, bien que la Champagne-Ardenne soit la moins bien positionnée (tableau 11). Pour le taux de création pure (création d'une entreprise jusqu'alors inexistante), les quatre régions se situent dans une position intermédiaire entre les régions les plus défavorisées (Limousin, Auvergne, Bourgogne, Poitou-Charentes, Basse-Normandie) et les régions les plus dynamiques (Ile-de-France, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Languedoc-Roussillon, Alsace) de France. A l'inverse, la part des reprises d'entreprise

Tableau 11. **Taux de création d'entreprises, 2000**

	Taux de création	Taux de création pure	Part des reprises	Part des réactivations
Champagne-Ardenne	9.67	6.02	21.59	16.19
Centre	9.69	5.65	22.15	19.58
Lorraine	10.73	6.68	20.27	17.46
Picardie	9.98	6.25	18.70	18.66
France	11.39	7.39	16.42	20.39

Source : INSEE.



(témoignant d'une fragilité de l'activité économique) est nettement plus élevée que la moyenne nationale. Même si en matière de créations d'entreprises, la Lorraine devance les autres régions étudiées, la région a été marquée par un recul des projets concrétisés durant trois années consécutives avant d'enregistrer une légère hausse en 2000. Le recul du nombre de créations d'entreprises a été constant dans la région Centre sauf en 1999 où la région a enregistré une hausse de 3.9 pour cent. En Picardie, la faiblesse de la dynamique entrepreneuriale se manifeste dans l'ensemble des secteurs d'activités, en particulier dans celui des services aux entreprises. Seul le Centre et dans une moindre mesure la Picardie semblent connaître une dynamique assez favorable des PME/PMI (fort développement de la sous-traitance dans les activités de la mécanique, de la métallurgie et de la plasturgie en Picardie).

La position de la région Champagne-Ardenne s'inscrit d'abord dans l'inégale répartition du phénomène de créations d'entreprises sur le territoire. Les zones les plus actives en France dans ce domaine sont l'Île de France, les façades littorales, la vallée du Rhône et le Sud (Provence-Alpes-Côte d'Azur, Languedoc-Roussillon). Les moins actives sont les zones rurales de la moitié nord. Il s'agit d'un phénomène constant, quelles que soient les fluctuations conjoncturelles de l'économie nationale.

Plusieurs facteurs structurels expliquent ces disparités :

- Les taux de création sont étroitement corrélés au taux d'urbanisation (présence de marchés et d'actifs dynamiques).
- Ils décroissent au fur et à mesure que l'on s'éloigne des agglomérations, des taux intermédiaires étant enregistrés dans les zones les plus proches. Or, la région n'a pas un taux d'urbanisation élevé et le tissu urbain est peu étendu.
- Ils sont aussi dépendants des structures économiques.

Les taux de création sont plus faibles dans un tissu dominé par les grandes entreprises plutôt que par les petites, par l'industrie plutôt que par le tertiaire et, à l'intérieur de celui-ci, par les services aux entreprises plutôt que par les services aux particuliers (Duchesne, 1999). On retrouve ici les problèmes structurels de la région, notamment la sous-représentation des services, le développement insuffisant des services aux entreprises et le poids des grands établissements. On retrouve aussi d'autres caractéristiques communes avec les régions mal placées. Par exemple, le pourcentage de reprises (créations impures) par rapport aux créations pures est plus élevé dans ces régions qu'au niveau national. C'est une caractéristique des régions de vieille industrie dans la mesure où le tissu existant offre des opportunités de reprises d'affaires en déclin et où les comportements entrepreneuriaux sont moins développés. C'est aussi une caractéristique des zones où le tertiaire repose, faute de développement suffisant des services, sur les activités

commerciales et notamment de détail. Les reprises sont en effet plus nombreuses dans le commerce que les vraies créations.

Enfin, parmi les facteurs structurels de la faible performance régionale en matière de créations d'entreprises figurent des facteurs exogènes ou institutionnels. Ils ont trait aux institutions du marché du travail, au cadre fiscal et à l'ensemble de réglementations nationales relatives à la création d'entreprises. Il est bien évident qu'un cadre fiscal national défavorable à la création de PME et l'entreprenariat en général, une centralisation du salaire minimum perturbant le fonctionnement des marchés régionaux de l'emploi, des réglementations lourdes et inadaptées à l'activité économique ne peuvent qu'aggraver les performances négatives d'une région en transition économique en matière de créations d'entreprises. Cependant, ces facteurs structurels n'expliquent pas à eux seuls la faiblesse de la création d'entreprises dans la région. Il existe également des facteurs spécifiques que l'on peut mettre en évidence, en utilisant par exemple la méthode *shift share* (encadré 3). En effectuant ce calcul, on constate que toutes les zones d'emploi de la région Champagne-Ardenne ont un effet structurel négatif sauf une, celle de Reims, et que toutes sans exception ont un effet géographique négatif (tableau 12).

A partir de ces calculs, il est possible de tirer plusieurs enseignements. Tout d'abord, l'existence de handicaps structurels à la création d'entreprises n'est pas compensée par des conditions locales favorables à la création d'entreprises. Les composantes structurelle et géographique sont toutes deux négatives. A défaut d'être favorable à la région, cette situation est logique : 272 zones d'emploi

### Encadré 3. La méthode *shift share*

L'application de la méthode dite *shift share* permet de décomposer l'écart total de la performance d'une zone à la moyenne nationale (ET) en une composante structurelle (ES pour effet structurel) et une composante spécifique au territoire (EG pour effet « géographique ») de telle sorte que :  $ET = ES + EG$ .

La composante structurelle mesure la sous ou la sur-représentation des branches à fort taux de création (hôtellerie, services aux entreprises, commerce, et pour l'industrie, matériel informatique, textile-habillement) dans la zone. Si ES est positif, cela veut dire que les branches qui ont les plus forts taux de création au niveau national sont sur-représentées dans la zone.

La composante spécifique (EG) est calculée de manière résiduelle ( $EG = ET - ES$ ). Son interprétation est délicate mais on peut considérer qu'un EG positif traduit l'aptitude propre d'un territoire à favoriser la création d'entreprises.

Tableau 12. **Décomposition de la performance relative des zones d'emploi, 1993-1996**

Zones d'emploi	Taux moyen de création pure d'entreprises		
	Effet structurel (ES)	Effet géographique (EG)	Écart total (ET)
Vallée de la Meuse	-0.408	-0.963	-1.371
Reims	+0.039	-0.131	-0.090
Châlons-en-Champagne	-0.211	-0.676	-0.886
Épernay	-0.285	-2.198	-2.483
Marne moyenne	-0.330	-1.933	-2.262
Sud-Ouest champardennais	-0.365	-2.012	-2.377
Troyes	-0.210	-1.167	-1.376
Haute Vallée de la Marne	-0.454	2.657	-3.111

Source : INSEE.

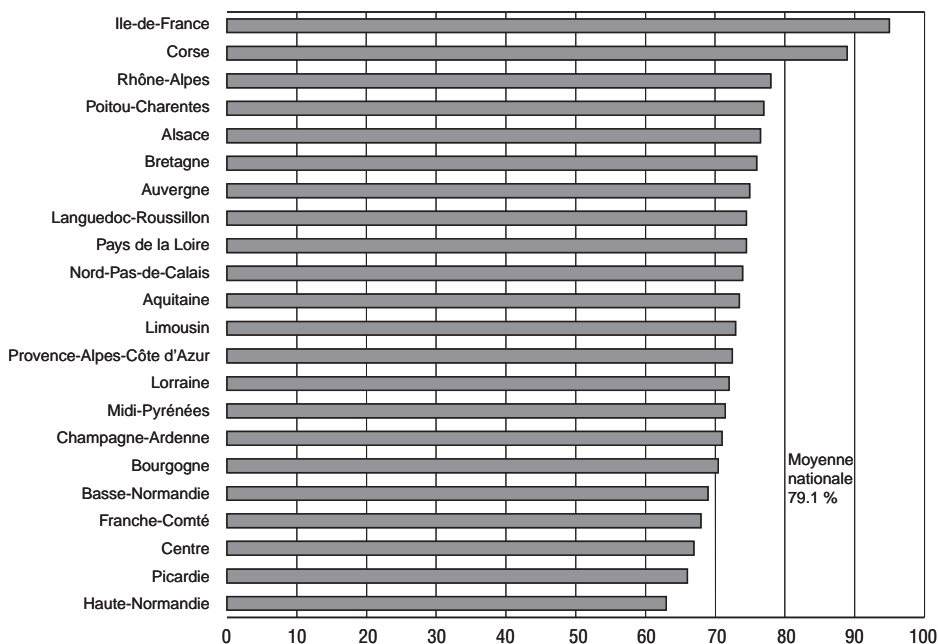
sur 348 sont dans ce cas en France. On trouve néanmoins en France un certain nombre de zones d'emploi présentant un effet structurel négatif et un effet géographique positif (34). Par ailleurs, de manière surprenante, la zone d'emploi de Reims présente un ES positif et un EG négatif. Autrement dit, Reims est, comme toute métropole régionale, structurellement sur-représentée en branches dynamiques mais les conditions locales n'apparaissent pas favorables à la création d'entreprises. Comme l'effet structurel positif est inférieur à l'effet géographique négatif, il s'ensuit que l'écart total par rapport à la moyenne nationale (ET) est négatif. Toutes les zones de la région ont donc un taux de création d'entreprises inférieur à la moyenne nationale, y compris celle qui présente pourtant une structure d'activités favorable<sup>14</sup>. Autrement dit, la faiblesse de la création d'entreprises en Champagne-Ardenne ne résulte pas seulement de la forte présence dans la région de zones rurales qui, comme toutes celles du nord de la France, ont un faible taux de création, mais aussi de la faible performance de la métropole régionale (l'effet géographique négatif l'emportant sur l'effet structurel positif).

Comme il a déjà été souligné, une des explications du faible dynamisme entrepreneurial dans la région est le poids prépondérant des grands groupes dans l'emploi régional et, *a contrario*, la faible représentation des petites entreprises. La part de l'emploi en Champagne-Ardenne résultant d'entreprises contrôlées par des groupes (définies comme ensembles de sociétés reliées entre elles par des participations au capital, au sein desquels l'une exerce sur les autres un pouvoir de décision) atteint 47.7 pour cent contre 44.6 pour cent en moyenne dans les régions de province (respectivement 19.6 % et 15.9 % du nombre d'entreprises). La proportion est encore plus élevée pour l'industrie. A l'inverse, la Champagne-Ardenne fait partie des régions où la part des établissements de moins de 10 salariés est la plus faible (90.5 % contre une moyenne nationale de 92.3 %).

Ces chiffres sont corroborés par une étude de l'INSEE (Hecquet et Lainé, 1998). Dans 5 des 8 zones d'emploi de la région, les emplois sont de manière dominante contrôlés par des groupes (régionaux, nationaux ou étrangers). Dans les 3 restantes (Vallée de la Meuse, Troyes, Haute Vallée de la Marne), les emplois sont répartis de manière plus équilibrée entre les groupes, les PME et les très petites entreprises indépendantes. Le poids des groupes handicape d'autant plus l'entreprenariat qu'ils ne se positionnent pas dans des secteurs de haute technologie, secteurs où l'on relève des processus d'essaimage, mais dans des secteurs traditionnels.

La conséquence immédiate de cette tendance est que les entreprises dominées par de grands établissements disposent d'une faible autonomie décisionnelle (figure 12). Ce phénomène est commun aux quatre régions étudiées. Il s'agit là d'une situation typique des régions qui ont connu un essor industriel grâce à la décentralisation d'établissements venus profiter d'une main-d'œuvre rurale abondante et bon marché. Notons également que les régions les plus dépendantes de l'extérieur sont aussi celles qui sont le plus liées à l'économie francilienne,

Figure 12. **Taux d'autonomie des entreprises à partir des effectifs salariés**



en l'occurrence les deux régions de l'Ouest. Cette situation est souvent perçue comme un obstacle majeur au développement endogène de l'économie locale. En outre, si elle permet une meilleure ouverture internationale, elle conduit également à une sous-représentation des fonctions d'étude, de commercialisation et d'administration.

### *Investissements externes*

Un autre facteur qui freine la compétitivité de la Champagne-Ardenne est sa faible attractivité externe par rapport à des régions similaires. Plusieurs indicateurs témoignent de cet handicap :

- La Champagne-Ardenne équilibre tout juste les transferts d'établissements avec les autres régions françaises et attire moins les établissements provenant d'Ile-de-France que des régions comparables. La tendance s'est toutefois infléchie récemment.
- Les grands groupes industriels ferment davantage d'établissements qu'ils n'en créent.
- Les capitaux étrangers sont assez bien représentés dans la région<sup>15</sup> mais les implantations nouvelles résultant de ces investissements sont moins importantes que dans les autres régions jouxtant l'Ile-de-France.

Comme pour les personnes, la mobilité des établissements constitue un indicateur de l'attractivité d'une région. Dans la période récente (1993-1997), la région a équilibré le nombre de transferts d'établissements de la région vers les autres régions françaises et celui correspondant au transfert d'établissements des autres régions françaises vers la région (INSEE Champagne-Ardenne, 1999). Mais c'est surtout avec l'Ile-de-France que le bilan des transferts d'établissements est décevant.

De la même façon que pour les individus, la mobilité des établissements vers la région ou venant de la région est fonction de la distance. Les échanges s'effectuent avec les régions les plus proches. Or l'une des régions limitrophes, l'Ile-de-France, représente le plus fort « gisement » d'établissements délocalisables, puisqu'un mouvement sur trois en France métropolitaine correspond au départ d'un établissement francilien vers une région de province. La plupart des établissements transférés d'Ile-de-France s'établissent dans la couronne du Bassin parisien (37 %), à la recherche de coûts fonciers et salariaux moindres et d'une qualité de vie plus favorable tout en restant à proximité de Paris et en bénéficiant d'infrastructures de bonne qualité. Il s'agit plutôt des établissements industriels (dans 28.5 % des cas contre 15.8 % dans le cas d'établissements migrant vers le reste de la métropole).

De l'examen des données se dégage un certain nombre de remarques. Tout d'abord, le solde sur 5 ans (1993-1997) des transferts d'établissements en provenance d'Ile-de-France n'est que de 66 établissements en faveur de la région (soit

0.14 % de son stock initial d'établissements) contre 381 et 462 établissements pour la Picardie et le Centre (respectivement 0.65 % et 0.51 % de leur stock). La Bourgogne, la Basse-Normandie et la Haute-Normandie font également mieux que la Champagne-Ardenne. Si l'on mesure l'attractivité de la région en rapprochant la part des établissements d'Ile-de-France qu'elle attire (2.9 %) de son poids dans l'ensemble des établissements de province (2.4 %), la région ne se situe qu'au 6<sup>e</sup> rang, ce qui ne constitue pas une bonne performance compte tenu de la proximité de la région. D'autre part, les transferts profitent surtout à la zone d'emploi du Sud-Ouest champardennais mais moins qu'à la zone Sud-Picarde. Les taux d'impacts des transferts (rapport des établissements transférés au stock initial d'établissements) sont maximums pour une distance de 100 à 150 km de Paris et ensuite décroissent fortement. Le taux d'impact pour le Sud-Ouest champardennais est de 1.7 pour cent. Toutefois, l'impact est en valeur absolue dix fois moins fort (44 établissements contre 464) et en valeur relative 2.5 fois moins important (1.7 % contre 4.1 % du stock initial) que pour la zone Sud-Picarde (Sud-Oise). Il faut relever que la zone d'emploi de Reims connaît un problème particulier car son bilan est simplement équilibré (71 départs et 71 arrivées) alors qu'il est positif pour les autres zones d'emploi de la région. En fait, à distance égale, les transferts d'établissements avec l'Ile-de-France profitent davantage aux zones mieux desservies par les réseaux de communication : la zone de la Vallée de la Meuse qui est la moins attractive de Champagne-Ardenne a ainsi un taux d'impact (0.3 %) inférieur à celui de la Haute Vallée de la Marne qui est à la même distance de Paris. Le TGV pourrait changer cette situation.

Une autre tendance qui handicape le développement de la Champagne-Ardenne est le fait que l'on observe davantage de fermetures de sites de groupes industriels que de nouvelles implantations. Dans les années cinquante et soixante et la première moitié des années soixante-dix, la région a bénéficié de la politique de la « décentralisation industrielle », c'est-à-dire du desserrement d'activités industrielles localisées à Paris vers le Bassin parisien, desserrement fortement soutenu par des mesures volontaristes et parfois contraignantes de la part de l'État central. Dans un contexte de forte croissance, la décentralisation était alimentée par le transfert d'activités ou, plus fréquemment, par la création de nouvelles unités de fabrication hors région parisienne par des entreprises dont l'établissement central était localisé à Paris. La situation a profondément changé. On le voit à ce qu'une bonne partie de la baisse de l'emploi régional dans les grands établissements industriels entre 1975 et 1994 résulte d'un nombre de fermetures d'établissements plus important que le nombre de créations (INSEE, 1998). Cette cause de la baisse de l'emploi l'emporte en volume sur une autre cause : la baisse des effectifs dans les grands établissements industriels restant dans la région. D'autres régions ont réussi à contrer la tendance comme la Bretagne, le Midi-Pyrénées ou l'Alsace où les pertes d'emplois industriels sont plutôt dues

aux compressions d'effectifs dans les établissements pérennes, de nouvelles créations de grands établissements ayant équilibré les pertes d'emploi résultant de la fermeture d'autres grands établissements.

La situation de la Champagne-Ardenne est proche de celle des autres régions du Bassin parisien. Les grands établissements tendent à fermer des unités et à compresser les effectifs dans les unités subsistantes sans dynamique d'implantations nouvelles. Comme les emplois en jeu sont quantitativement importants, l'effet se fait sentir sur le niveau de l'emploi régional. Il est clair que la région n'a pas bénéficié du redéploiement territorial de l'investissement depuis 20 ans. Cette évolution de l'emploi régional résulte de raisons générales comme la baisse des effectifs dans les grandes entreprises industrielles et la fin d'une politique volontariste de décentralisation économique mais aussi de facteurs propres à la région. Tout d'abord, la Champagne-Ardenne a subi de plein fouet l'évolution de l'emploi dans les grands établissements industriels en raison du poids de l'industrie dans le PIB régional. Ensuite, la montée en puissance des villes nouvelles durant les vingt dernières années a privé les villes de la grande couronne parisienne des bénéfices du desserrement des activités de la région parisienne. Le site de Marne-la-Vallée a ainsi joué le rôle d'un véritable écran, notamment pour la zone de Reims. Enfin, la région paie le prix d'une politique de promotion insuffisamment agressive dans un nouveau contexte institutionnel, celui de la décentralisation qui a *de facto* mis les collectivités territoriales en concurrence.

La Champagne-Ardenne enregistre de meilleures performances dans le domaine de l'investissement étranger que pour les délocalisations d'établissements nationaux. Vingt pour cent des établissements industriels employant 30 pour cent des salariés et réalisant 36 pour cent des investissements de l'industrie appartiennent à des groupes étrangers. Ces chiffres sont supérieurs à la moyenne nationale (respectivement 18.8 %, 25.3 % et 31 %). On constate une forte présence dans la métallurgie et la première transformation des métaux (92 % de l'emploi régional), la parachimie-pharmacie (80 %), la production d'équipements ménagers (70 %), la construction d'équipements pour l'automobile (53 %). Au total, près de 10 pour cent des salariés de la région dépendent de groupes étrangers. Il est vrai que cette situation n'est pas propre à la Champagne-Ardenne, car elle caractérise toutes les régions du Nord et du Nord-Est de la France. Le poids des groupes étrangers est même plus important pour la Picardie et l'Alsace. La situation géographique explique ce poids : proximité des grands marchés européens et présence de grands axes de communication. Il faut y ajouter l'existence d'une main-d'œuvre industrielle productive rendue disponible par les compressions d'effectifs dans les établissements déjà installés.

Bien que la région possède des atouts pour attirer les entreprises étrangères, ils restent insuffisamment valorisés. En effet, si le poids des groupes étrangers est important, les nouvelles implantations de ces groupes le sont moins (moins de

Tableau 13. Les projets d'investissements étrangers par région en 2000

Régions	Pourcentage du nombre de projets	Pourcentage du nombre d'emplois créés
Alsace	8.8	6.7
Aquitaine	1.4	1.2
Auvergne	0.3	0.2
Basse-Normandie	1.1	1.2
Bourgogne	2.3	1.5
Bretagne	2.1	2.9
Centre	3.2	2.7
Champagne-Ardenne	2.9	2.3
Franche-comté	1.4	1.6
Haute-Normandie	1.6	1.5
Ile-de-France	17.7	11.1
Languedoc-Roussillon	2.3	2.3
Limousin	0.4	1.8
Lorraine	8.4	11.4
Midi-Pyrénées	9.5	10.7
Nord-Pas-de-Calais	10.0	8.1
Pays de la Loire	2.1	3.3
Picardie	4.1	3.7
Poitou-Charentes	0.5	0.3
Provence-Alpes-Côte d'Azur	12.5	16.0
Rhône-Alpes	7.5	9.6
Corse	0.0	0.0
France	100 (560 projets)	100 (35 573 emplois)

Source : Invest in France ([www.investinfrance.org](http://www.investinfrance.org)).

500 emplois par an créés dans la première moitié des années quatre-vingt-dix). Les données fournies par le réseau *Invest in France* de la Délégation à l'aménagement du Territoire et à l'action régionale (DATAR) confirment cette tendance : la région attire relativement moins de projets d'implantation issus d'investissements étrangers que les autres régions du Bassin parisien<sup>16</sup>. En 2000, la Champagne-Ardenne a bénéficié de moins de projets et de moins d'emplois créés par l'investissement étranger que la Picardie, le Centre ou la Lorraine (tableau 13).

La plus faible attractivité de la région Champagne-Ardenne par rapport aux autres régions jouxtant l'Ile-de-France apparaît clairement lorsqu'on la mesure en pondérant par les populations régionales respectives les emplois créés par les investissements étrangers (tableau 14).

Sur la période 1994-1988, la Champagne-Ardenne a attiré moins de projets d'investissements étrangers que la Picardie (tableau 15). De manière significative, sa performance est meilleure en termes d'emplois maintenus qu'en termes d'emplois créés et de valeur des investissements. L'investissement étranger sert de façon négligeable à préserver le tissu existant en reprenant des entreprises. Il



Tableau 14. **Emplois créés par les investissements étrangers, 1998**

Régions	Emplois créés par les investissements étrangers en % de la population régionale
Champagne-Ardenne	0.7
Centre	1.3
Basse-Normandie	1.3
Bourgogne	1.4
Picardie	2.1

Source : Invest in France.

Tableau 15. **Projets étrangers en Champagne-Ardenne et en Picardie, 1994-1998**

	Moyenne annuelle sur la période 1994-1998		
	En millions de francs	Emplois créés	Emplois maintenus
Champagne-Ardenne	630	471	260
Picardie	1 077	740	330
Total	1 707	1 211	590

Source : CAP Développement, 1999.

s'inscrit par ailleurs dans les branches qui sont déjà présentes dans la région (agro-alimentaire, travail des métaux, bois/papier/verre/céramique, plasturgie), mais assez peu dans les branches qui attirent le plus les projets étrangers en France (les secteurs électronique/télécommunication/informatique, conseil/services) et qui ne sont pas beaucoup représentées dans la région. Ainsi, la Picardie a davantage su profiter de l'industrie émergente des *call centers*.

Pour renforcer son attractivité, la région doit choisir la carte d'une certaine spécialisation l'identifiant à l'extérieur et affichant sa volonté de développer tel ou tel axe en attirant des investisseurs. Il est clair que la logistique constitue un axe privilégié. L'implantation plus importante de groupes étrangers permettrait à la région d'élargir sa gamme d'activités à des secteurs de plus forte croissance et d'absorber la main-d'œuvre libérée par l'inquiétante diminution des effectifs dans l'industrie traditionnelle dans tous les pôles de la région (de Reims à Saint-Dizier).

### *Innovation et R-D*

L'innovation étant devenue un facteur essentiel de compétitivité, son impératif s'impose à un grand nombre d'entreprises, qu'elles soient petites ou grandes, dans un secteur traditionnel ou un secteur *high tech*. Confrontée à des marchés très

concurrentiels sur le plan des coûts, l'industrie régionale est contrainte de différencier ses produits et de modifier ses procédés pour survivre. Cette contrainte s'impose aussi bien à l'agriculture qu'à l'industrie agro-alimentaire qui doivent trouver de nouveaux marchés. Les services doivent également se développer dans de nouvelles activités. Depuis dix ans, la région a accompli des efforts significatifs pour développer son potentiel de recherche et soutenir l'innovation, mais son handicap initial et son retard restent importants.

La région souffre principalement de trois handicaps. Tout d'abord, le potentiel de recherche reste limité. Les indicateurs disponibles sont en effet défavorables à la région. Pour les emplois de chercheurs qui font l'objet de données régionalisées (environ deux-tiers des effectifs, hors universités principalement), la Champagne-Ardenne figure en avant-dernière position (avant le Limousin) avec seulement 9 chercheurs équivalent temps plein pour 10 000 habitants, contre 24 pour la France. Un seul chiffre illustre ce déficit : on ne dénombre que 16 personnes du CNRS<sup>17</sup> dans la région soit moins que dans un seul gros laboratoire du CNRS (l'effectif national des chercheurs CNRS est de 12 124). Il en va de même pour les dépenses de recherche (0.5 % des dépenses de recherche nationale alors que la région représente 2.3 % de la population nationale). La région apparaît donc largement ignorée par l'État et les grands laboratoires publics qui ont concentré une part importante de l'activité nationale de la recherche, tels le CNRS, le CEA, le CNET, l'INSERM, l'INRA<sup>18</sup>, etc.

Autre handicap, la Champagne-Ardenne présente un déficit de formations supérieures (grandes écoles et universités). La région est assez bien placée en matière de formation technique et de formation professionnelle, mais beaucoup moins bien dans le domaine de l'enseignement supérieur. Le taux de réussite au baccalauréat technologique et professionnel y est supérieur à la moyenne et les formations courtes de type IUT et BTS<sup>19</sup> sont bien représentées dans la région (tableau 16). On n'observe pas non plus de problème significatif pour la formation professionnelle, domaine qui relève directement de la compétence de la région. Le problème concerne donc surtout les formations supérieures dont l'insuffisance s'explique par la sous représentation des grandes écoles dans la région et l'existence

Tableau 16. Qualification de la population âgée de plus de 15 ans

Niveau de formation	Champagne-Ardenne %	France %
CAP, BEP	23.0	22.0
Bac, Brevet professionnel	9.4	10.8
Bac +2	6.2	7.6
Diplôme supérieur	4.9	4.0

Source : INSEE, d'après le recensement de 1999

Tableau 17. Répartition des étudiants par cycle universitaire, 1990

	Champagne-Ardenne %	France %
1 <sup>er</sup> cycle	63.3	52.1
2 <sup>e</sup> cycle	28.8	33.7
3 <sup>e</sup> cycle	8.0	14.2

Source : INSEE, d'après le recensement de 1990, le rectorat de l'Académie de Reims et le ministère de l'Éducation nationale.

d'une université jeune qui, comme toutes les universités de la couronne parisienne, souffre de la proximité de Paris pour les 3<sup>e</sup> cycles et même parfois les 2<sup>e</sup> cycles (tableau 17).

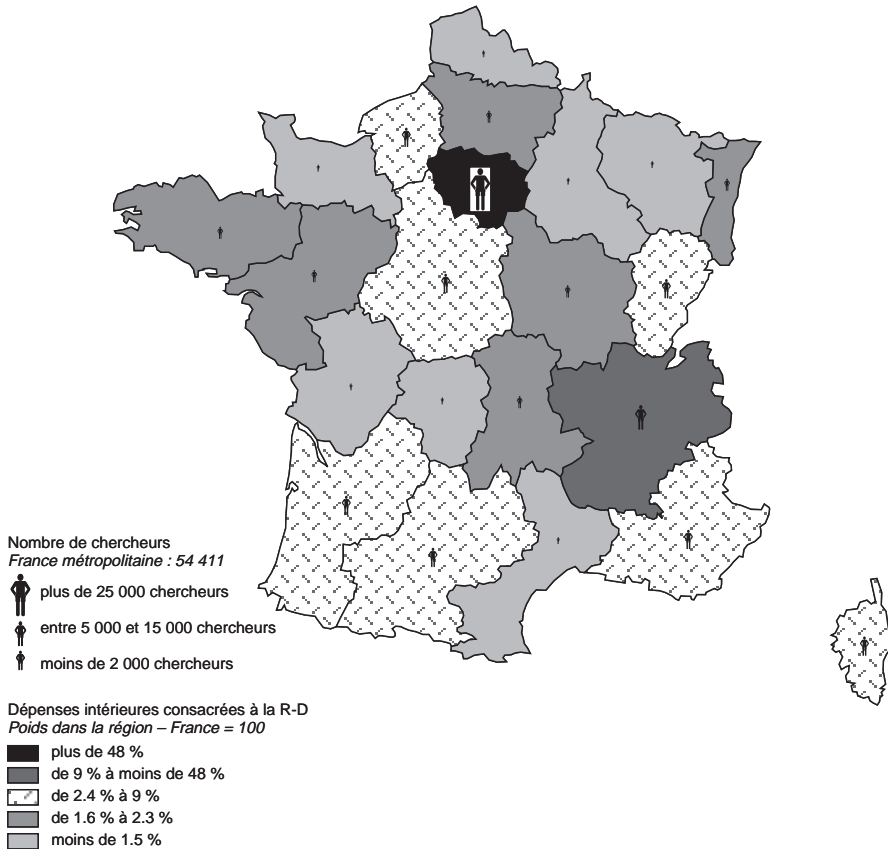
Enfin, les efforts de R-D de la part des entreprises sont insuffisants. La région est en effet très mal classée pour les effectifs de recherche comme pour les dépenses de R-D des entreprises (figure 13). En 1997, elle se classait en 20<sup>e</sup> position (derrière le Limousin) sur 21 régions (hors Ile-de-France) pour les effectifs de chercheurs (équivalent plein-temps) derrière le Centre (5<sup>e</sup>), la Picardie (11<sup>e</sup>) et la Lorraine (15<sup>e</sup>). Les dépenses intérieures s'élèvent à 460 millions de francs, soit 5.6 fois moins que le Centre (2 553 millions de francs), 2.7 fois moins que la Lorraine (1 426 millions de francs) ou 3.4 fois moins que la Picardie (1 919 millions de francs). Il n'est donc pas étonnant que le nombre de brevets déposés, indicateur de l'effort de recherche des entreprises, donne un score très faible pour la région : 105 pour l'année 1995, soit seulement 1 pour 13 000 habitants contre 1 pour 7 000 en moyenne pour les régions de province.

La région présente ainsi un déficit particulièrement marqué en recherche industrielle qui s'ajoute à celui tout aussi important de la recherche publique. Une première explication vient des caractéristiques de la structure industrielle régionale dominée par de grands établissements dont les sièges et les centres de R-D sont localisés à l'extérieur de la région et de petites entreprises qui n'ont pas la taille suffisante pour consacrer des ressources à la R-D ou encourir le risque de l'innovation et qui sont pour la plupart cantonnées dans des travaux de sous-traitance. Néanmoins, la confrontation avec des régions comparables incite à penser qu'il existe également des facteurs spécifiques à la région, notamment la faible dynamique entrepreneuriale relevée précédemment.

### *Formation et qualification*

La Champagne-Ardenne présente d'importantes lacunes dans le système de formation qui témoignent d'un recul historique propre aux régions de la France industrielle. La région est en effet très représentative des régions industrielles du

Figure 13. Chercheurs et dépenses intérieures de R-D en France, 1997



Source : Sessi, ministère de l'Éducation nationale, de la Recherche et de la Technologie.

Nord et de l'Est qui sont marquées par trois caractéristiques : des taux de scolarisation moins élevés, des niveaux moyens d'éducation plus faibles de la population, des formations de type technique relativement importantes par rapport aux formations dites générales. L'explication en est bien connue : les jeunes quittaient assez tôt le système scolaire en raison des opportunités d'embauche dans l'industrie, celle-ci proposant des emplois de production peu qualifiés ou demandant un bagage technique. Ces caractéristiques n'ont pas disparu en raison d'un fort effet d'inertie. Il existe ainsi proportionnellement moins d'étudiants, moins de diplômés et un plus faible taux de réussite au baccalauréat général dans la région qu'en France. Inversement, la région est mieux placée pour l'enseignement

Tableau 18. **Évolution de la proportion de bacheliers dans une génération, 1975-1997**

Académie	1975 %	Rang/26 académies	1997 %	Rang/26 académies
Reims	19.8	21	60.1	16
Orléans-Tours	20.5	19	61.3	13
Amiens	17.8	24	58.4	19
France métropolitaine	24.2		61.5	

Source : Ministère de l'Éducation nationale, de la Recherche et de la Technologie.

technique et les filières courtes de l'enseignement supérieur (IUT, BTS) que pour l'enseignement général et les filières longues.

La région a toutefois en partie rattrapé son retard depuis une vingtaine d'années avec l'élévation générale du niveau de scolarisation et le développement de filières technologiques. Ainsi, à la faveur de l'accroissement très rapide du nombre de bacheliers, notamment à partir des années 1980, la Champagne-Ardenne a comblé une grande partie de son retard en matière de taux de bacheliers par génération, et ce dans les trois grandes académies de la région (tableau 18). Elle est de ce fait mieux placée dans la hiérarchie des académies tout en restant un peu en deçà de la moyenne nationale.

Grâce à cette évolution, la Champagne-Ardenne a fortement amélioré sa position dans le classement des régions françaises concernant le niveau général d'éducation de sa population. Le tableau 19, qui rend compte des taux de bacheliers dans la population de plus de 25 ans, montre bien que contrairement à des régions similaires telles que le Centre ou la Picardie, la Champagne-Ardenne a rattrapé une grande part de son retard.

Il faut toutefois nuancer cette évolution car des retards persistent. Le rattrapage récent de l'éducation dans la région n'a pas permis d'effacer un certain nombre de handicaps culturels qui, dans une économie de l'information de plus en

Tableau 19. **Évolution du nombre de bacheliers, 1975 et 1997**

	1975 %	Rang/21 régions	1997 %	Rang
Champagne-Ardenne	9.7	17	22.9	11
Centre	9.9	12	19.0	21
Picardie	9.6	14	20.4	19
France métropolitaine	12.8		26.9	

Source : Ministère de l'Éducation nationale, de la Recherche et de la Technologie.

Tableau 20. Retards scolaires dans le secondaire 1<sup>er</sup> cycle

Académie	En classe de 6 <sup>e</sup>				En classe de 3 <sup>e</sup>			
	Rentrée scolaire 1990-91 %	Indice de performance	Rentrée scolaire 1997-98 %	Indice de performance	Rentrée scolaire 1990-91 %	Indice de performance	Rentrée scolaire 1997-98 %	Indice de performance
Reims	11.8	118	5.2	96	26.2	132	14.7	117
Orléans-Tours	9.2	92	4.4	75	18.8	95	11.2	89
Picardie	9.4	94	4.2	72	21.8	110	11.9	95
France métropolitaine	10.0	100	5.8	100	19.8	100	12.5	100

Notes : L'indice de performance est le rapport du pourcentage régional d'élèves en retard scolaire de plus de deux ans au pourcentage national. Plus l'indice est élevé, moins bonne est la performance régionale.

Source : Ministère de l'Éducation nationale, de la Recherche et de la Technologie.

plus fondée sur le maniement et le traitement logique de signes abstraits, défavorise l'attractivité de la région. Ces handicaps se situent aux deux niveaux extrêmes de la formation : la formation de base et la formation supérieure. Seule la formation technique de niveau intermédiaire se situe au dessus de la moyenne nationale. Quant à la formation professionnelle, elle semble rattraper son retard initial. Ces handicaps se manifestent tout d'abord par l'importance relative des retards scolaires, signe de la difficulté des élèves à maîtriser correctement les savoirs fondamentaux transmis. La région était caractérisée par des retards scolaires importants. Le tableau 20 montre l'évolution de la situation entre 1990-91 et 1997-98 concernant les retards scolaires par rapport aux régions comparables du Centre et de la Picardie (les retards de 2 ans ou plus sont considérés comme le signe d'une grande difficulté scolaire). Ces retards ont été en partie éliminés surtout au niveau de la 6<sup>e</sup> pour laquelle la région atteint presque le score national (mais les régions comparables font mieux). L'Académie de Reims reste toutefois mal placée pour les retards en 3<sup>e</sup> : elle occupe la 22<sup>e</sup> place sur 26 en 1997-98. Il est vrai qu'elle était l'académie la plus mal classée en 1990-91.

La région n'est pas non plus très bien placée au niveau des acquis scolaires à l'entrée en 6<sup>e</sup>. Les acquis en français et mathématiques ont en 1996 fait l'objet d'une évaluation nationale, ce qui permet les comparaisons interrégionales. La région ne se situe qu'au dessus du peloton de queue formé des académies de Corse, d'Amiens, de Créteil, de Rouen et de Lille. Les résultats sont avant tout le reflet des structures sociales de la région. Si, en effet, on applique le taux national de réussite scolaire des élèves selon leur origine sociale aux élèves de la région, on obtient à peu de choses près le taux observé (tableau 21). On vérifie la même chose pour le taux d'accès au niveau bac. L'appareil éducatif régional n'est donc pas responsable de cette situation. On ne peut cependant le créditer d'une performance

Tableau 21. **Résultats en mathématiques et en français de l'évaluation des élèves à l'entrée en 6<sup>e</sup> en 1996**

Académie	Français + Maths observé sur 200 points	Français + Maths attendu sur 200 points
Reims	121.2	121.9
Orléans-Tours	122.5	123.9
Amiens	115.2	123.5
France métropolitaine	126.0	126.0

Notes : Français + Maths attendu est le score obtenu en appliquant les résultats moyens des élèves par origine sociale en France à la structure sociale de l'Académie.

Source : Ministère de l'Éducation nationale, de la Recherche et de la Technologie.

particulière : d'autres académies font mieux que le résultat attendu (Besançon, Clermont, Dijon, Grenoble, Limoges, Nancy, Nantes au niveau de la 6<sup>e</sup> et du bac). Il est vrai que d'autres académies font moins bien que le résultat attendu. Ces retards scolaires se traduisent en fin de cursus par des taux de sortie sans qualification parmi les plus élevés de France. Seules les régions de Corse, de Picardie et du Languedoc-Roussillon font moins bien (tableau 22).

Concernant la proportion des jeunes bacheliers, le rattrapage résulte surtout du développement des bacs technologiques et professionnels (28.2 % d'une génération dans la région contre 27.4 % en France en 1997). En revanche, pour la proportion de jeunes d'une même génération ayant le bac général (31.9 % en 1997), la région reste quasiment au même rang qu'en 1975 (21<sup>e</sup> rang sur 26 en 1975 et 20<sup>e</sup> rang en 1997). Bien que le développement des bacs technologiques et professionnels constitue un réel atout et soit bien adapté à la structure régionale des emplois, la région souffre toujours d'un certain déficit de personnes dotées d'une culture générale de niveau supérieur, d'autant qu'une partie des jeunes titulaires d'un bac général poursuivent leurs études en dehors de la région.

Tableau 22. **Taux de sortie sans qualification de l'enseignement secondaire en 1995**

Région	Taux de sortie sans qualification après une classe de 3 <sup>e</sup> ou avant la dernière année de CAP ou de BEP (%)
Champagne-Ardenne	11.0
Centre	8.0
Picardie	12.0
France métropolitaine	8.4

Notes : L'estimation de ce taux est très difficile. Il s'agit d'une approximation dont le niveau peut varier selon la nature des éléments pris en compte.

Source : INSEE, ministère de l'Éducation nationale, de la Recherche et de la Technologie.

Par ailleurs, comme on l'a déjà souligné, le rattrapage est davantage le produit d'une tendance structurelle que le produit d'une performance particulière du système éducatif. Elle reflète la transformation de la structure sociale de la région, la proportion des cadres et des professions intermédiaires ayant augmenté. Le pourcentage régional des enfants de cadres et de professions intermédiaires parmi les jeunes de 0 à 16 ans s'est rapproché de la moyenne nationale : il se situe à 88 pour cent de cette moyenne en 1997 contre 77 pour cent en 1975. Or, le taux de scolarisation et de réussite scolaire dépend fortement de l'origine sociale des élèves.

Le poids de l'enseignement supérieur est traditionnellement plus faible dans les universités récentes de la couronne parisienne que dans les vieilles universités situées dans les grandes métropoles d'équilibre (tableau 23). Ce sont des universités jeunes qui subissent l'attraction des universités parisiennes et, à un moindre degré, des grandes universités de province limitrophes. L'enseignement supérieur dans la région n'échappe pas à cette règle. Il existe aussi dans ce domaine un phénomène de rattrapage, tant pour l'université (+30 % de 1990-91 à 1996-97 contre +20.6 % pour la métropole) que pour les formations courtes (IUT et STS, +35.6 % contre +27 % en métropole pour la même période).

Tableau 23. **Poids des effectifs étudiants dans la population scolarisée en 1997**

Académie	Enseignement supérieur %	Dont : Université %
Reims	11.8	7.0
Orléans-Tours	11.3	6.9
Amiens	8.6	4.7
France métropolitaine	14.8	9.3

Source : Ministère de l'Éducation nationale, de la Recherche et de la Technologie.

Malgré un certain rattrapage, des handicaps subsistent. On relève ainsi une faible proportion d'étudiants en 3<sup>e</sup> cycle, même s'il existe là aussi un phénomène de rattrapage (tableau 24). Les effectifs de 3<sup>e</sup> cycle ont augmenté de 82 pour cent entre 1983-84 et 1997-98, soit une progression presque aussi forte que celle des étudiants de 1<sup>er</sup> et 2<sup>e</sup> cycles. On observe également une fuite des étudiants hors de la région dès la première inscription en faculté. Le taux de nouveaux bacheliers issus des lycées de la région et s'inscrivant à l'université de Champagne-Ardenne (taux de maintien) est un des plus faibles de France. Seules les Académies d'Amiens et de Corse font moins bien.



Tableau 24. Proportion des 3<sup>e</sup> cycles dans les effectifs étudiants

Académie	1983-84 %	1997-98 %
Reims	10.0	9.4
Orléans-Tours	14.1	8.9
Amiens	14.4	12.1
France métropolitaine	14.8	14.4

Source : Ministère de l'Éducation nationale, de la Recherche et de la Technologie.

A *contrario*, le taux de bacheliers poursuivant leurs études à l'extérieur de la région est relativement important (10.3 % contre 6.3 % en moyenne en France métropolitaine) tandis que le solde des flux d'entrée (bacheliers de l'Académie s'inscrivant à l'université en dehors de l'Académie moins les bacheliers venant d'autres académies) est négatif mais moins que dans d'autres académies de la couronne (tableau 25). Cela est vraisemblablement dû à la position de Reims qui, jouxtant le département de l'Aisne, attire ainsi des étudiants de la région picarde, l'université d'Amiens étant elle-même faiblement attractive.

Tableau 25. Flux d'entrée en université en 1997

Académie	Taux de bacheliers restant dans l'académie %	Taux de bacheliers quittant l'académie %	Taux de bacheliers venant d'autres académies %
Reims	36.7	10.3	9.8
Orléans-Tours	42.7	8.1	4.0
Amiens	29.7	16.7	2.9
France métropolitaine	47.7	5.3	6.0

Source : Ministère de l'Éducation nationale, de la Recherche et de la Technologie.

Le taux de poursuite des études en université en Champagne-Ardenne est également relativement faible (47 % contre 53 % au niveau national, 50.8 % dans la région Centre et 46.4 % en Picardie)<sup>20</sup>. D'autre part, la baisse du taux d'accueil dans l'enseignement supérieur (nouvelles inscriptions par rapport au nombre de bacheliers) est plus forte dans la région (77.9 % en 1996 contre 83.3 % en 1992, soit une baisse de 5.4 points) qu'au niveau national (86.5 % contre 90.3 % soit une baisse de 3.8 points). Cela s'explique par la plus forte progression dans la région des bacs à plus faible taux de poursuite d'études (bacs professionnels notamment). Enfin, la dépense d'éducation par étudiant est assez faible dans la région.

Tableau 26. L'importance de l'enseignement technique

Académie	Augmentation du nombre d'apprentis 1991-98	Taux de bacheliers technologiques et professionnels <sup>1</sup> 1997	Taux d'accès à la seconde professionnelle 1996 <sup>2</sup>	Taux d'accès à l'apprentissage niveau CAP et BEP 1996 <sup>2</sup>	Part des IUT et STS dans les inscriptions en enseignement supérieur 1997
Reims	+47.6	47	35.2	15.2	39.2
Orléans-Tours	+34.8	45	34.7	19.0	37.4
Amiens	+35.9	49	36.9	11.8	41.8
France métropolitaine	+42.2	44.5	33.6	13.8	32.9

1. Parmi l'ensemble des bacheliers.

2. Les taux d'accès sont définis par rapport à la classe d'âge.

Source : Ministère de l'Éducation nationale, de la Recherche et de la Technologie.

En 1995, alors que la région figurait dans le peloton de tête des régions (4<sup>e</sup> rang) pour la dépense moyenne par apprenti (État et collectivités locales), elle se situait en dernière position pour les dépenses d'éducation par étudiant (27 100 FF en 1995 contre 31 600 FF pour la moyenne France métropolitaine). Cette faiblesse traduit le poids prépondérant dans la région des formations supérieures à faible coût (l'université plutôt que les grandes écoles, les sciences humaines plutôt que les sciences dures...).

La région est beaucoup mieux placée pour toutes les filières techniques, du domaine de l'apprentissage aux filières courtes de l'enseignement supérieur (tableau 26). Le nombre d'apprentis a davantage augmenté dans les années 1990 qu'au niveau national et 2.3 pour cent des contrats d'apprentissage nationaux sont signés en Champagne-Ardenne en 2000 (part identique à celle de 1995). Les bacheliers technologiques et professionnels sont proportionnellement plus importants. La région connaît l'un des taux régionaux d'accès aux préparations au BEP (et CAP en 2 ans) les plus élevés de France et elle se situe au dessus de la moyenne nationale pour le taux d'accès à l'apprentissage sous contrat de travail (niveau BEP et CAP). Enfin, elle est bien placée pour l'accueil en filières courtes de l'enseignement supérieur (IUT, STS). C'est la conséquence de la plus forte progression dans la région des bacs technologiques et professionnels.

L'effort réalisé depuis quelques années en matière de formation professionnelle a permis à la région de combler une partie de son retard dans ce domaine. Le taux de participation financière des entreprises à la formation professionnelle en Champagne-Ardenne s'est rapproché de la moyenne nationale hors Ile-de-France (2.6 % en 1995), bien que ce taux ait chuté en 1997 pour atteindre 2.49 pour cent en 1998 (contre 3.23 % pour la moyenne nationale). La région tend également à se rapprocher du niveau national pour le taux d'accès à la formation professionnelle, puisque 29.1 pour cent des salariés y avaient accès en 1995 (contre 34 % en

France, mais l'écart était de 10 points en 1993) et 32 pour cent en 1998. Les estimations par département pour 1995 donnent des taux de participation financière des entreprises et d'accès des salariés plus élevés dans la Marne, moins en Haute-Marne. Ces différences sont en corrélation avec le plus grand dynamisme de la Marne que l'on peut observer par ailleurs, mais peuvent également s'expliquer par la structure de l'emploi, l'accès à la formation étant très variable selon les secteurs d'activité.

## Forces et faiblesses

L'économie champardennaise est donc assez conforme au modèle de vieille région agricole et industrielle. Cette région qui n'a pas encore achevé sa reconversion économique affiche des performances macro-économiques assez proches de la moyenne nationale. Elle dispose d'assez bonnes infrastructures, mais ses structures productives conjuguées à une faible dynamique entrepreneuriale, un niveau d'innovation insuffisant et un important fossé numérique font que l'évolution de l'emploi est défavorable par rapport à la tendance nationale. La région est de plus marquée par un incontestable recul démographique, tous les départements étant touchés par une émigration nette de population, ce qui se traduit par des pertes de ressources humaines. Différents effets se conjuguent pour créer un risque réel de décrochage dont la région doit prendre conscience. Les performances économiques ont été plus favorables depuis 1998, mais le processus reste encore trop fragile pour que l'on puisse réellement parler de rattrapage. La réussite de la transition économique en Champagne-Ardenne dépend en effet de sa capacité à exploiter les avantages comparatifs dont elle est dotée et à surmonter les défis auxquels elle est confrontée. Le tableau 27 résume les principales forces et faiblesses de la région qui sont analysées dans cette section.

## Les points faibles

*Des spécialisations sectorielles non orientées vers les activités à valeur ajoutée et/ou créatrices d'emplois*

Paradoxalement, la première faiblesse de la région concerne ses points forts, à savoir l'agriculture et l'industrie dont les parts sont sur-représentées par rapport à la moyenne nationale au niveau des effectifs comme de la valeur ajoutée. Le problème ne vient pas de ces deux activités qui, prises en elles-mêmes, restent dynamiques ou, comme le travail des métaux dans les Ardennes, réussissent à trouver un second souffle technologique, mais de ce que les activités qui tirent aujourd'hui la croissance économique sont peu représentées dans la région. Les points forts de la région ne coïncident pas avec les points forts de l'économie contemporaine.

Tableau 27. Points forts et points faibles de la région Champagne-Ardenne

	Points faibles	Points forts
Position géographique	Zone intermédiaire de transit	Proximité des marchés européens
Densité démographique	Peu élevée, faible degré d'urbanisation	Réserve d'espaces pour des activités fortement consommatrices d'espace (logistique) ou soucieuses de l'environnement. Tourisme dans certaines zones
Degré d'intégration/polarisation	Région peu intégrée, faibles relations entre les principaux pôles, pas de continuum urbain	Amorce de réseaux de villes, émergence d'axes régionaux de spécialisation (emballage-conditionnement, activités logistiques...)
Structures économiques	Paradoxalement les points forts (industrie et agriculture) car sous représentation de l'économie des services	Des pôles industriels localisés dynamiques et des activités traditionnelles créatrices de valeur ajoutée (agriculture, champagne)
Tissu économique	Faible renouvellement du tissu industriel car relativement peu de petites et moyennes entreprises	Présence de groupes et intérêt du capital étranger pour la région
Ressources humaines	Déficit de formations de niveau supérieur, sous qualification de la main-d'œuvre	Formation technique, développement du potentiel universitaire, politique de formation
Recherche/Innovation	Faible représentation des grands organismes publics de recherche, peu de dépenses de R-D, sous qualification de la main-d'œuvre	Pôles de transfert technologique (CRITT <sup>1</sup> , université de technologie de Troyes...), recherche aval pouvant avoir des effets d'entraînement amont (Europôle-Agro), possibilité de mise en réseau des ressources et compétences technologiques régionales
Axes de transport	Axes ferroviaires peu performants (ligne Paris-Troyes) ou manquants (pas de ligne voyageurs entre les 2 principales villes de la région). Pas d'ouverture vers le Nord. Pas de liaison transfrontière ferroviaire	Axes autoroutiers perspectives du TGV Est
Image	Déficit d'image Faible identité régionale	Arguments pour construire une image autour d'activités traditionnelles ou nouvelles ou de la disponibilité d'espace

1. Les CRITT (Centres régionaux d'innovation et de transferts de technologies) sont des associations loi 1901 au service des PME/PMI et qui rassemblent, par secteur, des représentants des milieux industriels, universitaires et de la recherche.

En premier lieu, le secteur des services reste insuffisamment développé, sauf peut-être dans la zone d'emploi de Reims. La forte proportion d'emplois tertiaires à Châlons s'explique par les emplois du secteur public (moitié des emplois),

tandis que les Ardennes et la Haute-Marne ont une proportion d'emplois tertiaires très inférieure à la moyenne nationale. Le déficit tertiaire concerne aussi bien les services marchands aux particuliers que les services aux entreprises, bien que cette dernière catégorie ait connu une certaine progression plus récemment.

En second lieu, l'industrie régionale n'est pas centrée sur les activités industrielles les plus porteuses. L'effort industriel de la région est principalement concentré sur la dynamisation de secteurs traditionnels : le travail des métaux dans les Ardennes, l'industrie mécanique diffuse dans la région (établissements de production et sous-traitance), l'industrie textile. La région a marqué des points dans ces domaines en réussissant notamment à stabiliser les effectifs industriels dans la dernière période mais elle reste encore peu présente sur les marchés de forte croissance, notamment ceux des NTIC. Les activités industrielles existantes sont très sensibles à la conjoncture (comme l'industrie mécanique qui est liée à l'automobile), d'où leur caractère cyclique.

Enfin, l'agriculture régionale (dont le champagne) est une activité puissante et génératrice de richesse, mais qui a peu d'effets d'entraînement sur l'économie régionale. Il existe en effet peu d'activités de seconde et troisième transformation des produits agricoles. L'industrie agro-alimentaire de la région n'est pas à la mesure de son agriculture. Seules les betteraves (sucreries) et la luzerne sont exploitées au plan industriel. Plus généralement, l'agriculture et la viticulture n'ont pas su générer une diversification des activités. On doit par exemple se rendre à l'évidence : la fameuse « industrie du luxe » dont le champagne serait le symbole et qui est si souvent invoquée comme un possible avenir n'existe pas dans la région.

#### *Un déficit qualitatif : le faible nombre de sièges sociaux et des emplois faiblement qualifiés*

On observe un fort coefficient de dépendance des établissements de la région à l'égard des centres de décision extérieurs, ce dont témoigne aussi l'importance des investissements étrangers. Les sièges sociaux sont peu nombreux dans la région. Cela vient du déclin historique des activités traditionnelles qui ont soit disparu comme les magasins à succursales multiples dont Reims fut le berceau, soit décliné comme le textile au point de se faire absorber ou même de délocaliser leur siège (comme vient de le faire récemment l'un des derniers grands groupes, Danone, à Paris). Cela vient aussi de ce que les activités les plus riches comme l'agriculture et le champagne n'ont pas su diversifier l'activité autour d'elles en créant un tissu d'entreprises régionales dérivées. En outre, dans le cas du champagne, la plupart des grandes maisons sont désormais passées sous le contrôle de centres de décision extérieurs qui réalisent ce que ces maisons n'ont pas fait, à savoir intégrer le champagne dans une gamme d'activités de luxe.

Corrélativement, la structure des emplois est caractérisée par un faible niveau de qualification. Il existe en effet un manque d'emplois qualifiés dans la

conception et la R-D, les services juridiques, l'export, le marketing, etc. A cela s'ajoute le fait que la plupart des activités sont des activités de fabrication à faible valeur ajoutée. Ces activités sont situées très en amont de la chaîne de valeur et spécialisées dans la sous-traitance, donc séparées du marché final où peut être exploitée la propension à payer des consommateurs. Dès lors, l'encadrement dans la région concerne surtout un encadrement de production ou un encadrement administratif. La moindre qualification des emplois se retrouve à tous les niveaux : les ingénieurs « maison » sont proportionnellement plus nombreux qu'ailleurs, les ouvriers non qualifiés l'emportent sur les ouvriers qualifiés. La structure des emplois constitue un handicap sérieux pour le développement de l'innovation, qui constitue un autre point faible de la région.

### *Un potentiel d'innovation limité*

Les points faibles issus du passé peuvent d'autant mieux être surmontés que la région est capable de rebondir dans d'autres directions. La capacité d'innover est donc déterminante. Il existe certes dans la région des foyers dynamiques d'innovation mais ils doivent aujourd'hui se développer dans un milieu régional peu porteur. Or l'innovation a un caractère systémique : à un moment donné, il est inutile de continuer à tirer un fil si le reste de la pelote de laine ne suit pas. Le fil finit par coincer, de sorte qu'il faut trouver un débouché ailleurs. Telle est la situation en Champagne-Ardenne.

Du point de vue de la recherche, le potentiel s'avère faible : la région est en effet très mal classée pour le nombre et la densité de chercheurs, les dépenses de R-D publique et privée. Le déficit est particulièrement frappant pour les grands organismes de recherche qui ont historiquement porté la recherche en France. De toute évidence, la région ne dispose pas du potentiel de recherche qui devrait être le sien compte tenu de sa population et encore plus de sa richesse. Dans ces conditions, « déficit » est un mot trop faible : il s'agit d'une véritable anomalie.

Le même problème apparaît au plan de l'innovation proprement dite. Les dépenses de R-D privée sont faibles, la proportion des brevets déposés dans la région est trois fois inférieure à la part de la population régionale dans la population nationale. Comme on l'a vu, cela tient en partie au faible nombre de sièges sociaux dans la région.

### *L'absence d'une image forte*

La région Champagne-Ardenne ne bénéficie pas à l'extérieur d'une image très favorable – en particulier du fait des deux guerres. Or le marketing territorial, c'est-à-dire la construction d'une représentation symbolique collective susceptible d'influer sur les comportements économiques privés, est devenu un atout-clé du

développement économique. Les territoires étant *de facto* mis en concurrence par la décentralisation, il leur revient d'adopter des stratégies agressives pour attirer des activités et de la population et mobiliser les éléments dynamiques en leur sein.

Il ne semble pas que la Champagne-Ardenne ait suffisamment construit son image. Elle reste massivement perçue comme un espace de transit, certes bien placé, mais à l'image de ses plaines, sans relief particulier ni identité forte. Or la région n'est pas sans ressource pour construire une image attractive (qu'on pense au champagne mondialement connu). On invoque souvent l'argument du manque d'identité historique forte pour justifier l'absence d'image positive. Toutefois, l'argument n'est pas totalement convaincant. D'abord la région n'est pas la seule dans ce cas. Ensuite, les images locales et régionales que l'on croit fondées sur une histoire ancienne ne sont bien souvent que des constructions mentales datant d'une trentaine ou d'une quarantaine d'années, c'est-à-dire à peine le temps d'une génération, mais adroitement mises en scène. Il est certain par exemple que la Champagne-Ardenne passe à l'extérieur pour une région agricole traditionnellement riche alors qu'il s'agit en réalité d'un phénomène très récent (seconde moitié du <sup>xx</sup>e siècle tant pour l'agriculture que pour le champagne).

Une image agressive ne peut être construite si elle n'est pas portée par des projets singuliers, des personnalités dynamiques et de manière générale, par un esprit entrepreneurial. Le repli sur soi facilite le lobbying local et renforce l'opacité des procédures. L'ouverture à une plus grande concurrence pour les marchés locaux contribuerait à libérer la création d'entreprises. Il s'agit là d'un élément culturel qui est peut-être le plus difficile à constituer ou à reconstituer.

#### *De fortes disparités infrarégionales*

Les disparités territoriales se mesurent à la fois entre les villes et les bassins d'emploi. La région apparaît divisée en deux : d'un côté, les deux principales villes qui gagnent de la population (Reims et Troyes), de l'autre les villes moyennes qui en perdent. Cette dichotomie du tissu urbain apparaît dans les structures productives. Certaines agglomérations ont su diversifier leurs économies. Reims et Châlons sont en bonne voie dans leur transition économique grâce à la présence d'instituts de recherche (INRA et INSERM à Reims, pôle universitaire de Reims, École nationale des arts et métiers à Châlons), à une spécialisation agro-alimentaire (Reims et Épernay), et à une représentation relativement forte du secteur tertiaire. D'autres agglomérations sont très en retard dans leur transition du fait de fortes spécialisations dans des activités à faible potentiel de croissance et menacées par la concurrence internationale (emballage, mécanique et métallurgie à Charleville-Mézières, textile à Troyes).

Les taux de chômage infrarégionaux permettent de rendre compte des dynamiques de développement inégal (tableau 28). Cette caractéristique est

Tableau 28. **Disparités du chômage**

	Écart entre le taux de chômage le plus fort et le plus faible	
	1990	1998
Champagne-Ardenne	4.4	3.4
Centre	2.2	1.6
Lorraine	1.6	1.2
Picardie	3.3	2.9

Source : INSEE.

commune aux quatre régions françaises, bien que les disparités internes de taux de chômage aient davantage diminué en Champagne-Ardenne que dans les autres régions au cours des années 1990 (encadré 4).

Les disparités de taux de chômage à l'intérieur de la région Champagne-Ardenne restent néanmoins très importantes (figure 14). Les Ardennes sont le département le plus touché par le chômage, (14 % en 1999 contre 11 % en Champagne-Ardenne). On note également des taux relativement élevés dans les bassins industriels de Troyes et de la Marne moyenne, Saint-Dizier et Vitry-le-François, dans la zone d'emploi de Reims, ainsi que dans la vallée de la Meuse, zone industrielle en reconversion (métallurgie). En revanche, le chômage est moins élevé dans les zones d'emploi de Châlons, Épernay et dans la partie Sud de la Haute-Marne. Le chiffre plus élevé observé dans la zone d'emploi de Reims est probablement le fait de l'immigration d'actifs attirés par les perspectives d'emploi plus grandes à Reims, principale agglomération régionale. Il s'explique également par le statut universitaire d'une ville où un nombre important de jeunes diplômés s'inscrivent à l'ANPE locale.

Les migrations expliquent une grande partie de ces différences internes. D'un côté, l'émigration n'a pas suffi dans les Ardennes à compenser les pertes d'emploi, de l'autre la Haute-Marne maintient un faible taux de chômage malgré la baisse de l'emploi. Les mesures de la précarité de l'emploi telles que la proportion d'allocataires du RMI ou le nombre de chômeurs de longue durée donnent des chiffres inférieurs pour la région. Si l'on ajoute la récente diminution du chômage, la situation régionale apparaît donc meilleure qu'au niveau national. Il faut en effet mettre à part le cas des Ardennes, où ceux qui perçoivent le RMI sont beaucoup plus nombreux. La crise y apparaît plus profonde, rapprochant le département des bassins industriels du Nord-Pas-de-Calais et de Lorraine.

La situation démographique diffère également au sein de la région : les Ardennes et la Haute-Marne ont perdu environ 6 pour cent de leurs habitants en 20 ans, tandis que la Marne et l'Aube voyaient leur population légèrement augmenter durant



#### Encadré 4. Les dynamiques de développement en Lorraine, au Centre et en Picardie

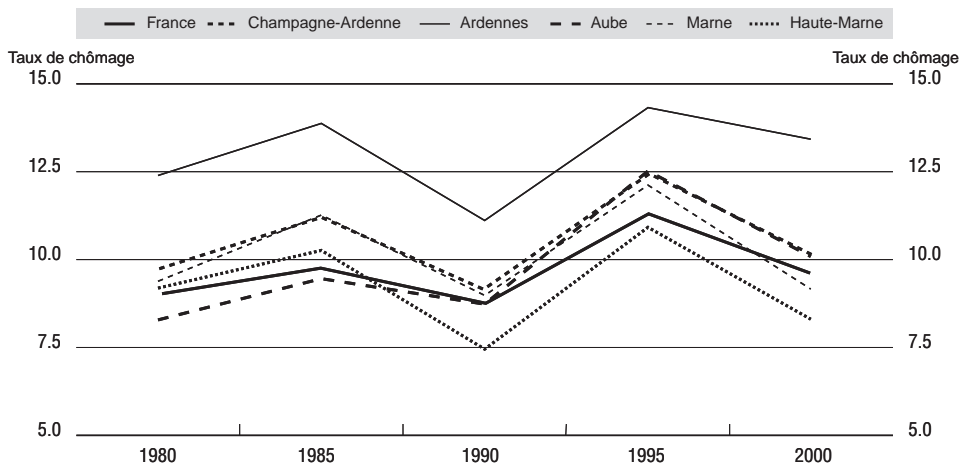
A l'instar de la Champagne-Ardenne, les trois régions présentent de fortes disparités internes. En Lorraine, le sillon mosellan, le pourtour des agglomérations de Metz et de Nancy et certaines communes transfrontalières s'opposent aux bassins miniers et textiles et aux zones rurales. On retrouve cette même opposition entre la Moselle et dans une moindre mesure, la Meurthe-et-Moselle avec la Meuse et les Vosges. Alors que sur le plan démographique, la Moselle continue à se montrer plus dynamique et que la Meurthe-et-Moselle renoue avec une évolution positive, la Meuse et les Vosges restent sur une pente négative. Les bassins miniers et textiles, de même que les zones rurales, continuent de subir un déclin démographique.

En Picardie, on retrouve l'opposition traditionnelle nord/sud. Plus précisément, le nord de l'Aisne s'oppose à l'est de la Somme et à l'Oise (relatif dynamisme autour de l'agglomération amiénoise et du bassin abbevillois). Comme en Champagne-Ardenne, la situation de l'emploi reste toutefois très contrastée selon le lieu.

De fait, le même clivage nord-sud qu'en Picardie est perceptible dans la région Centre. Les départements du Sud – Berry, Indre et Cher – ont été profondément affectés par la crise liée aux industries d'armement, d'automobile et du textile. Ils ont connu les plus fortes pertes d'emplois de toute la région entre 1986 et 1996. Par exemple, le taux de chômage varie de 8.3 pour cent pour le bassin d'emploi de Châteaudun à 16.5 pour cent pour celui de Vierzon. A un nord dynamique (axe ligérien, franges franciliennes) s'oppose un sud vieillissant et touché par la crise de l'armement et du textile. L'axe ligérien est fortement dynamique, aussi bien sur le plan économique que sur le plan démographique, car il profite d'un cercle vertueux lié à la délocalisation d'entreprises nationales et étrangères autour des villes d'Orléans, de Tours et de Blois. Au contraire, l'absorption du nord par le Bassin parisien entraîne des effets pervers, villes mortes, cités dortoirs, avec l'absence de développement d'un tissu de PME/PMI dans les alentours. Le sud reste fortement rural et ses principaux pôles urbains comme Bourges et Châteauroux sont très affectés par les restructurations industrielles.

la même période. L'évolution est très inégale selon les départements. Bénéficiant d'une population plus jeune, la Marne a le plus fort excédent naturel, ce qui lui permet de compenser le déficit migratoire, mais, fait inquiétant, l'excédent naturel est en forte diminution et l'émigration nette se renforce dans les années 1990. Parmi les villes, seule l'agglomération de Reims gagne des habitants (+0.4 % en variation annuelle moyenne sur la période 1975-99). Les agglomérations de Châlons, Épernay et Vitry perdent de la population à un rythme annuel constant pour Châlons depuis 1982 (-0.3 %), accru pour Épernay (-0.3 % de 1990 à 1999 contre

Figure 14. Évolution du chômage en Champagne-Ardenne, 1980-2000



Source : OCDE TDS-TSI.

−0.1 % de 1990 à 1982) et décroissant pour Vitry (respectivement 0.8 % et −0.2 %). Le dynamisme urbain paraît donc se limiter à Reims.

L'Aube semble sur une courbe plus ascendante après une période de stagnation de la population (1982-1990). Son dynamisme ne provient pas de l'excédent naturel (sa contribution à la variation annuelle de la population est la plus faible de la région en raison d'une population âgée) mais d'une émigration nette moins importante que dans le reste de la région et en forte baisse. Simultanément, l'agglomération de Troyes a retrouvé la croissance (+0.2 % en variation annuelle moyenne entre 1990 et 1999 contre −0.2 % entre 1982 et 1990). En revanche, celle de Romilly se dépeuple de plus en plus (respectivement −0.7 % contre −0.2 %).

Les Ardennes et la Haute-Marne cumulent d'importants soldes migratoires négatifs (même si ceux-ci sont un peu moins élevés dans la dernière période, surtout pour les Ardennes) et des excédents naturels en forte baisse. Tout se passe comme si les migrations affaiblissaient l'excédent naturel en entraînant le départ de jeunes actifs, donc le ralentissement des naissances. La situation est particulièrement critique en Haute-Marne avec une forte émigration nette et un excédent naturel désormais très faible. Les Ardennes se dépeuplent également, mais avec un taux d'émigration nette moins accentué, quoique élevé.

Au total, le dynamisme démographique (soldes migratoires positifs) se concentre sur la bordure Ouest de la région (centre-ouest et sud-ouest) au contact de l'Île-de-France, tandis que le Nord, le Centre et la bordure Est de la région

connaissent une émigration nette, ce qui confirme que la proximité de l'Ile-de-France est bien un facteur dynamique de la région.

En résumé, l'ensemble de ces disparités montre bien la coexistence spatiale d'un faible dynamisme démographique, d'un niveau élevé de chômage et de précarité et d'activités peu adaptées aux mutations économiques. Aux deux extrêmes s'opposent le bassin d'emploi rémois cumulant un taux de chômage inférieur à la moyenne nationale, un relatif dynamisme démographique et des structures productives relativement compétitives, et le département des Ardennes ou la Vallée de la Meuse cumulant le taux de chômage le plus élevé de la région, une forte émigration et un retard difficilement rattrapable dans sa transition économique. Seule la ville de Troyes parvient à échapper à cette classification en associant un relatif dynamisme démographique à un incontestable retard dans la diversification de son tissu économique. Cette faible intégration économique et géographique de la région s'explique en partie par la faible dynamique urbaine.

### *Une région faiblement intégrée*

La Champagne-Ardenne se caractérise par un faible degré de métropolisation et une faible densité de population. C'est une vaste étendue dominée par quelques villes de moyenne importance entourées de zones rurales peu denses. Elle est à ce titre une région intermédiaire mais qui n'a pas encore trouvé de complémentarité dynamique entre l'urbain et le rural. Le rural est composé de vastes plaines agricoles, de zones viticoles ou de forêts qui semblent davantage neutraliser le potentiel urbain que s'interpénétrer avec lui. Le rural des régions intermédiaires dynamiques est un faux rural : il est généralement tissé d'un réseau de petites villes ou de zones récréatives qui tirent profit du desserrement des activités hors des métropoles. Ce n'est pas le cas en Champagne-Ardenne hormis quelques zones particulières (comme les lacs du Der et d'Orient). Il est d'ailleurs très significatif que la principale agglomération, Reims, soit une ville sans véritable banlieue. La deuxième, Troyes, est également plongée au cœur de plaines agricoles. Seules les Ardennes et la Haute-Marne présentent un tissu plus interpénétré, en raison d'une industrialisation rurale, mais la crise de leur industrie, plus ancienne encore pour la Haute-Marne, a fait des ravages. Trouver les moyens d'établir une plus forte interpénétration entre le rural et l'urbain soulève aujourd'hui un enjeu véritable pour l'avenir de cette région intermédiaire qu'est la Champagne-Ardenne.

On sait que le découpage des régions françaises a suivi une logique davantage administrative qu'économique ou culturelle. Comme d'autres régions, la Champagne-Ardenne n'échappe pas à cette règle. Il existe peu de points communs entre la pointe des Ardennes qui jouxte la Belgique et le sud aubois proche de la Bourgogne, ou entre le sud-ouest marnais polarisé par Paris et le sud

de la Haute-Marne par Dijon. Le découpage des aires d'influence urbaine mesurées par les navettes domicile-travail souligne ce phénomène. Pour une région à faible densité, c'est un réel handicap car le manque de taille et de densité démographique pourrait être compensé par un système de relations actives entre les pôles de la région. Un réseau de plus petites unités viendrait ainsi se substituer à l'absence d'un grand pôle intégrateur. Tel n'est pas encore le cas pour la Champagne-Ardenne. Le caractère disparate de la région prend principalement cinq formes :

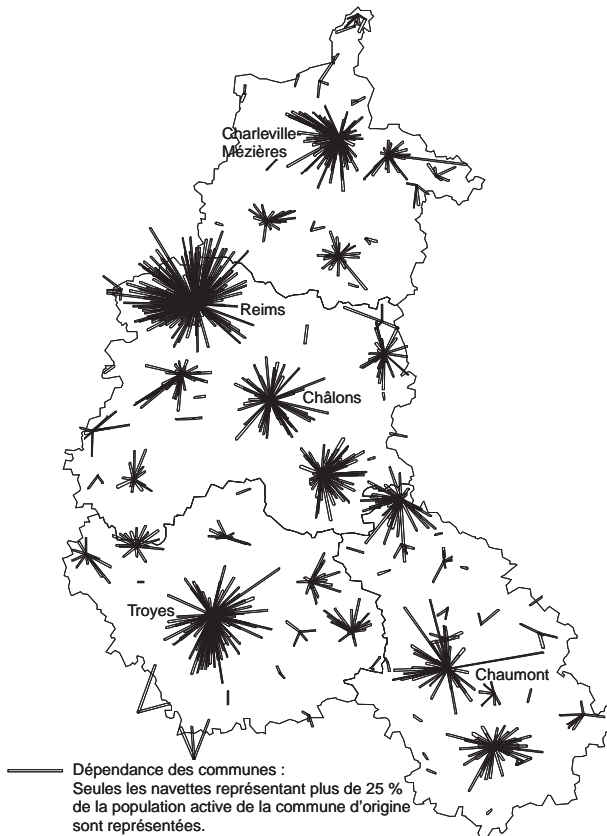
- Un grand nombre de pôles régionaux ont plus de relations avec l'extérieur qu'avec l'intérieur : Reims regarde vers Paris, les Ardennes industrielles vers le Nord et la Lorraine, le sud de la Haute-Marne vers Dijon et la Bourgogne, Troyes entre dans la zone d'aspiration de Paris.
- Les principales villes ont relativement peu de liens entre elles et partagent peu de ressources et d'infrastructures communes. Les deux principales villes de la région, Reims et Troyes, n'ont même pas de liaison ferroviaire pour le transport des personnes. En prenant la responsabilité des TER en 2002, la région aura plus de moyens pour corriger cette insuffisance.
- Ce handicap est aggravé par l'absence d'un tissu relais semi-urbain entre les villes.
- La capitale économique, Reims, n'est pas la capitale administrative et se trouve en outre excentrée par rapport à une grande partie de la région. Sa « légitimité régionale » n'est donc pas incontestée comme peut l'être celle de Toulouse pour la région Midi-Pyrénées.
- Il n'existe pas de grande métropole localisée au centre de la région et dont la croissance pourrait se diffuser dans l'ensemble de la région. Le couple Châlons/Vitry-le-François qui est au cœur géographique de la région ne peut jouer ce rôle.

A cette faible intégration économique de la région, il faut ajouter la nature encore émergente du pouvoir régional dans le dispositif institutionnel français de la décentralisation. C'est pourquoi la logique de grande ville ou la logique départementale semble l'emporter, bénéficiant d'une plus forte cohérence économique et institutionnelle. La région Champagne-Ardenne se présente ainsi comme une collection de quatre départements qui n'ont pas encore trouvé de véritable stratégie de développement régional. Celle-ci est d'autant plus à l'ordre du jour.

L'examen des bassins d'emploi conforte l'impression d'une région faiblement intégrée. Les bassins d'emploi montrent des aires d'influence urbaines bien délimitées et distinctes les unes des autres (figures 15a et 15b). On n'observe ni imbrication, ni multi-appartenance. La Champagne-Ardenne est loin des nébuleuses urbaines sans forme ni structure d'autres régions. Le modèle urbain aéro-laire, centre-périphérie, décrit ici les villes. A l'échelon de la ville elle-même, un modèle unique prévaut pour toutes les villes de la région. A l'échelon de l'armature

Figure 15. **Les bassins d'emploi en Champagne-Ardenne**

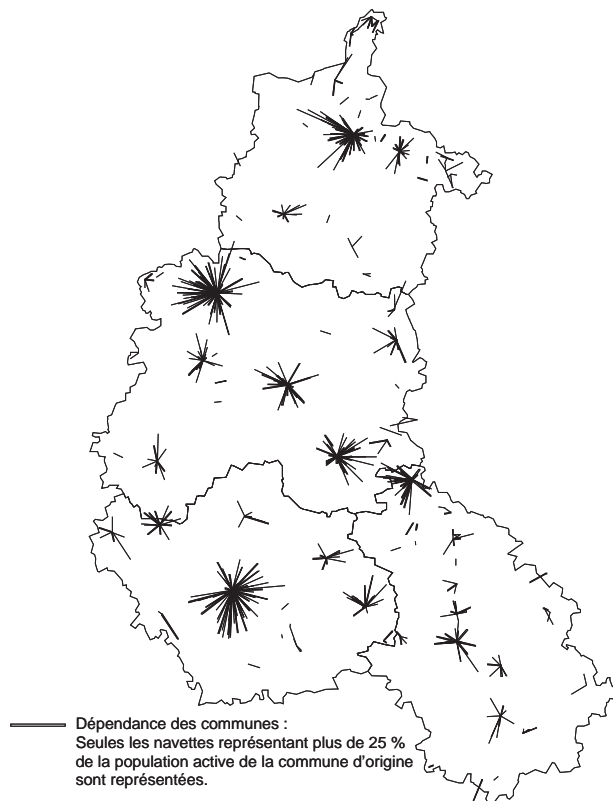
a) les aires d'influence urbaine en 1990



Source : INSEE, Mirabelle, 1990.

urbaine, la situation est beaucoup plus contrastée. Le modèle de centralité unique ne suffit pas pour décrire l'organisation urbaine des ensembles régionaux. Si Troyes dans l'Aube et Charleville dans les Ardennes apparaissent comme le pôle départemental incontournable, en Haute-Marne, trois villes se partagent ce rôle, et dans la Marne, même si Reims domine, deux voire trois autres villes polarisent l'emploi. Il est intéressant de noter qu'en 1975, la configuration de l'attractivité des villes était quasiment la même. Seule la Haute-Marne montre une légère différence : alors qu'en 1975, Saint-Dizier semblait être le pôle central, en 1990 Chaumont et Langres affichent une attractivité similaire.

Figure 15. **Les bassins d'emploi en Champagne-Ardenne** (suite)  
b) les aires d'influence urbaine en 1975

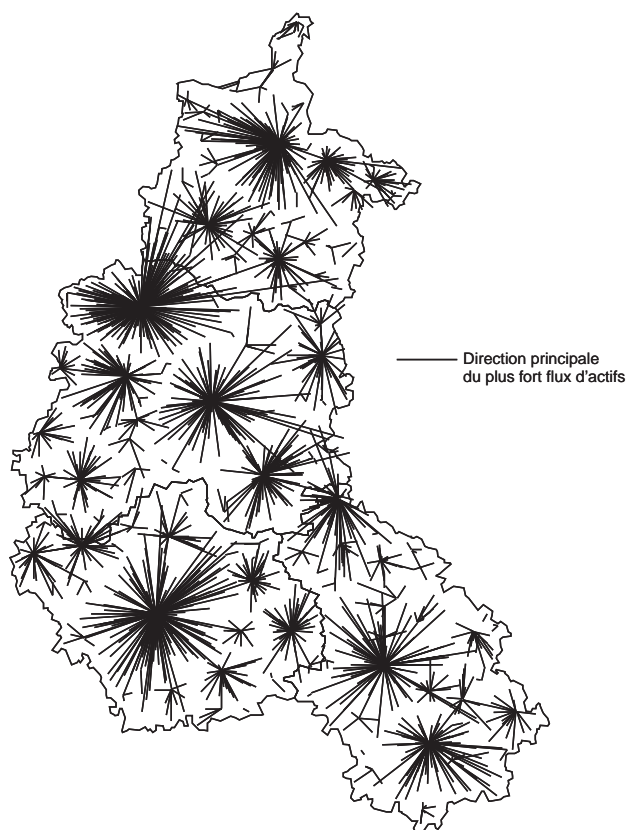


Source : INSEE, Mirabelle, 1990.

Les dépendances principales des communes pour l'emploi de leurs actifs confirment les remarques précédentes, avec toutefois quelques nuances (figure 16). Les aires de domination sont bien distinctes, mais les dépendances des communes pour l'emploi montrent des imbrications ici et là. Il faut noter que la forme de l'armature urbaine influence l'étendue des bassins d'emploi. Il suffit de comparer les « oursins » de Troyes et de Reims pour s'apercevoir que la première ville règne sans partage sur l'ensemble du département alors que la seconde partage – dans la proximité – son aire d'influence au sud et au sud-est avec Épernay et Châlons. Dans le premier cas, on est proche d'un modèle « parisien », avec un centre et une périphérie, dans le

Figure 16. **Les polarisations pour l'emploi en Champagne-Ardenne**

Les principales dépendances des communes pour l'emploi en 1990



Source : INSEE, Mirabelle, 1990.

second – toute proportion gardée – d'un modèle de type « rhénan » où un chapelet de villes proches organisent et se partagent le territoire. Mis à part le département de l'Aube, la Champagne-Ardenne se rapproche d'une région de type intermédiaire, c'est-à-dire d'une région où les polarisations urbaines pour l'emploi sont de portée relativement courte, compte tenu de la présence d'un tissu relativement dense de villes moyennes et petites.

Une dernière remarque s'impose, concernant l'absence de liens majeurs entre les villes. Ceci signifie que le plus fort flux d'actifs sortant d'une ville principale se

dirige vers une commune de banlieue et non vers une autre ville principale de la région. Ce constat renforce l'image de bassins d'emploi bien identifiés, peut-être d'un manque ou d'une faiblesse de la coopération inter-urbaine. On peut nuancer ce constat en émettant l'hypothèse de résultats différents si l'analyse avait porté sur les agglomérations et non pas sur les communes. Cette dernière remarque n'ôte rien à l'intérêt de mettre en place des stratégies actives visant à favoriser la coopération entre les villes et leur mise en réseau. La polynucléarité urbaine, qui peut constituer un atout si les villes se raccordent en réseau, est, dans le cas de la Champagne-Ardenne, une potentialité qui reste à exploiter.

### **Les points forts**

#### *Une bonne position géographique*

La région est très bien située au cœur de l'Europe du Nord, à l'intersection de deux grands axes, l'axe Ouest-Est (Paris-Allemagne) et l'axe Nord-Sud (Royaume-Uni, Belgique, Nord-Pas-de-Calais, Lyon, Italie). Ces axes sont matérialisés par des infrastructures à grande vitesse (autoroutes A26, A4 et A34<sup>21</sup> (liaison Charleville-Reims) et TVG Est dans un horizon proche)<sup>22</sup>. En partie du fait de sa position géographique, de ses vins et de son industrie agro-alimentaire, la Champagne-Ardenne est la cinquième région exportatrice française. La région confirme sa vocation exportatrice grâce à un excédent commercial de 92 milliards FF. Néanmoins, l'ouverture sur l'extérieur reste insuffisamment exploitée.

Une bonne position géographique adossée à des infrastructures de qualité ne suffit pas au développement d'une région. D'autres facteurs doivent être réunis. Parmi les facteurs favorables, il convient de relever la transformation profonde de la logistique des entreprises. Cette transformation est la conséquence de l'adoption de schémas de production à flux tendus très réactifs au marché d'une part, et de l'extension géographique des marchés d'autre part. Elle est rendue possible par la diffusion des technologies de l'information et de la communication qui permettent de piloter efficacement la gestion des flux physiques par la mise en place de systèmes d'information.

La réorganisation de la fonction logistique se traduit par trois tendances :

- Les entreprises cherchent à optimiser la localisation dans l'espace de leurs sièges, de leurs centres de production et de leurs plates-formes d'expédition. Il s'ensuit que les plates-formes d'expédition cessent d'être situées à proximité physique du siège ou des lieux de production pour être localisées dans des zones carrefour, bien desservies en moyens de transport et relativement proches des marchés.
- Les entreprises cherchent à externaliser tout ou partie de leur fonction logistique en raison des compétences spécifiques qu'il leur faudrait réunir,



des économies d'échelle que leur apportent des intermédiaires spécialisés dans la fonction logistique et des coûts qui peuvent être reportés sur d'autres acteurs (comme les coûts de gestion des stocks).

- Le pilotage des flux physiques par les flux d'information favorise l'émergence de fonctions d'intermédiation spécialisées qui n'existaient pas auparavant.

Ces tendances concourent à transformer les nœuds logistiques en foyers de polarisation économique individualisés dans l'espace alors qu'auparavant ils n'étaient pas autonomes des lieux de production ou de marché, ou n'étaient que des lieux de transit sans effets d'entraînement locaux. Les nœuds logistiques constituent ainsi un marché à exploiter.

La région est à cet égard relativement favorisée, car ces nœuds sont de grands consommateurs d'espace. Ils mobilisent de vastes surfaces et génèrent de fortes nuisances. Il leur est donc difficile de se développer en milieu urbanisé. La région peut espérer capter une partie de ce marché en affichant une volonté stratégique d'occuper ce créneau. C'est le sens et le pari de l'opération Europort à Vatry. Comme tout pari, il n'est pas gagné d'avance mais il a le mérite de formuler une volonté stratégique.

Le vrai problème est celui de la concurrence d'autres sites et donc des conditions à réunir pour que la région offre un avantage comparatif par rapport à d'autres nœuds plus proches des grands centres ou d'infrastructures existantes. Cela suppose certainement que des activités et des compétences complémentaires soient développées, non seulement dans l'environnement immédiat de Vatry, mais aussi dans l'ensemble de la région.

#### *Un environnement favorable*

La faible densité de la population est un facteur négatif de développement qui peut, dans une certaine mesure, être retourné comme facteur positif. La métropolisation croissante et les effets négatifs qu'elle engendre valorisent *a contrario* les espaces libres pour un certain nombre d'entreprises et d'activités. Ceci dit, contrairement à la nature, l'économie n'a pas horreur du vide : une réserve d'espace est par elle-même inactive. Il faut une stratégie de long terme de densification progressive des activités. Une telle stratégie implique :

- Des relations plus fortes entre les pôles urbains de la région de façon à constituer des complémentarités et des synergies. Une manière de combattre la faible densité d'un espace est en effet de le doter d'une armature forte. La faible densité moyenne peut alors être mobilisée.
- Des choix de spécialisation identifiant pour l'extérieur la nature des activités souhaitées et entraînant des mécanismes d'autorenforcement. Les activités de logistique en sont un exemple. Le développement du tourisme

vert en est un autre pour des zones spécifiques de la région (Ardennes, Haute-Marne, Lacs, Argonne). Il manque certainement des activités qui soient en phase avec les tendances dominantes de l'économie actuelle (économie de services fondée sur les technologies de l'information).

- D'attirer les investissements étrangers. Les investissements étrangers sont par nature moins dépendants de facteurs passés et plus sensibles à des critères purement fonctionnels de localisation (espace disponible, environnement préservé, proximité stratégique des marchés...). Ils peuvent contribuer à densifier l'espace et fixer d'autres activités.

### *L'existence de pôles dynamiques et de facteurs de richesse*

La région possède des pôles d'activité dynamiques et des sources de richesse. Il existe notamment des pôles industriels dynamiques : le travail des métaux dans les Ardennes, l'industrie mécanique liée à l'industrie automobile, l'émergence d'un pôle régional dans l'industrie du conditionnement et de l'emballage. Il existe aussi des sources de richesse importantes comme l'agriculture et le champagne.

La région possède donc des atouts, mais ces foyers d'activité sont isolés les uns des autres, aussi bien sur le plan économique que sur le plan spatial. La logique locale ou sectorielle du développement actuel de ces foyers est compréhensible, mais une stratégie de développement régional devrait veiller à dépasser cette situation. Il peut ainsi se développer une stratégie régionale, c'est-à-dire coordonnée, de développement du pôle emballage et conditionnement. De même se pose la question de pouvoir diversifier l'économie régionale à partir des sources de richesse que sont l'agriculture et le champagne. L'évolution de la politique agricole commune rend d'autant plus urgente la question pour l'agriculture.

### *Un potentiel de coopération interne et externe inexploité*

Le renforcement de la coopération interne et externe représente une condition impérative de la stratégie de développement régional. La région fait face à des contraintes qu'elle peut transformer en facteurs favorables mais qui freinent aujourd'hui son développement : les faibles degrés de métropolisation et d'intégration interurbaine. Deux villes seulement dépassent les 100 000 habitants. En outre, ces deux villes ont peu de relations entre elles et n'occupent pas une place géographique centrale. Les autres villes, comme d'ailleurs les deux plus grandes, sont séparées par de vastes espaces ruraux.

Le développement d'un réseau de villes peut être le moyen de pallier le déficit métropolitain, de la même manière qu'un réseau de PME peut être le moyen de retrouver les avantages de la grande entreprise. Cependant, les réseaux de villes se heurtent souvent à la difficulté d'adopter des comportements

coopératifs là où domine plutôt la rivalité concurrentielle. Dans bien des cas, ils restent lettre morte ou peu actifs. Une stratégie régionale peut favoriser leur essor en montrant que les réseaux de ville sont une infrastructure nécessaire au développement économique dans un espace de faible densité. Sinon, la région risque de demeurer un espace de transit, les quelques foyers de développement étant soumis à des forces centripètes.

La coopération inter-régionale apparaît tout aussi importante pour densifier l'espace interne. Trois types de coopération peuvent être mis en œuvre :

- La coopération avec l'Ile-de-France. La question est de savoir comment capter une partie de la dynamique de cette région phare. Deux schémas sont possibles : celui de la diffusion inorganisée et celui de l'organisation de la diffusion. La diffusion inorganisée se fait par la contamination progressive de l'espace régional par l'extension spatiale des activités et de la population de l'Ile-de-France ou l'attraction de la population champardenaise. Reims et le Sud Ouest marnais sont déjà dans ce cas. Une telle dynamique ne joue clairement pas en faveur de l'ensemble de la région et favorise les tendances centripètes. Le deuxième schéma consiste à s'engager dans une coopération interrégionale avec l'Ile-de-France qui aménage les effets de report de la croissance de celle-ci. Dans le passé, les choix non coopératifs effectués du fait soit de l'absence d'un pouvoir régional, soit de son caractère émergent, ont durement pesé sur le développement de la région. Il suffit de penser au choix des villes nouvelles effectué par le SDAU parisien de 1965 (Schéma directeur de l'aménagement urbain) ou à la création plus récente par le gouvernement de 4 universités nouvelles dans la région parisienne créant un véritable écran au développement des universités de la grande couronne.
- La coopération avec les régions limitrophes (Picardie, Nord-Pas-de-Calais, Lorraine principalement). Son développement soutiendrait non seulement les relations existantes déjà entretenues par les pôles locaux, mais aussi et surtout l'inscription de la région dans l'ensemble nord-européen qui est la partie septentrionale de la fameuse banane bleue. C'est un enjeu vital pour la région que de s'accrocher à cet espace dont la monnaie unique va renforcer le dynamisme. Des dessertes ferroviaires plus fréquentes et plus rapides avec les métropoles de ces régions (Lille, Nancy) seraient notamment les bienvenues.
- La coopération avec les régions transfrontalières ou transnationales avec d'autres régions d'Europe. La frontière a constitué un effet de seuil historique qui subsiste comme trace du passé mais qu'il convient de réduire. Cela va au-delà des seuls programmes INTERREG dont les possibilités offertes sont insuffisamment exploitées. Il s'agit de considérer la Wallonie comme

un espace d'adossement du développement régional. Une volonté de coopération a été clairement affirmée avec la signature d'une charte. L'autoroute A34 permettra la création du corridor le plus court entre Rotterdam et Marseille et sera l'épine dorsale de la région Bruxelles-Charleville-Châlons-Troyes-Chaumont. La Meuse peut également favoriser cette coopération par un aménagement européen durable<sup>23</sup>.

### *Des aménités naturelles et culturelles insuffisamment exploitées*

La Champagne-Ardenne dispose incontestablement d'un important potentiel touristique constitué de nombreuses aménités rurales et urbaines. Son riche passé historique devrait en faire une région de tourisme culturel beaucoup plus importante qu'elle ne l'est actuellement. La légende gaulliste est ainsi symbolisée par la ville de Colombey-les-deux-Églises. Parmi les nombreux atouts dont dispose la région figure un important patrimoine monumental, la cathédrale de Reims, l'abbaye cistercienne de Clairvaux, la vallée de l'Ardre et ses églises romanes, les grandes maisons baroques d'Épernay, les nombreuses granges viticoles, la bourgade des Riceys avec ses églises et ses maisons du XVII<sup>e</sup> siècle. A ce patrimoine monumental s'ajoute un patrimoine naturel, plans d'eau du département de l'Aube et du lac de Der, vallée de la Meuse<sup>24</sup>, dont la valorisation permettrait de favoriser le tourisme vert.

La tradition viticole et gastronomique, ainsi que l'image de marque de la Champagne-Ardenne liée aux vins de Champagne, pourraient constituer un important soutien à l'activité touristique. Le vignoble marnais est sillonné par quatre circuits, parfaitement signalés, qui composent la classique « route touristique du Champagne » (RTC). Des visites de caves et dégustations sont prévues ainsi que des survols du vignoble en ballon. Cette civilisation viticole sous-tend une importante culture populaire et une histoire sociale sur laquelle pourrait s'appuyer un tiers-secteur aujourd'hui bien atone : au début du siècle, les vignerons aubois se soulevèrent contre une administration qui leur refusait l'appellation champagne, en raison d'un encépagement hétérodoxe. L'histoire apporte donc un démenti important au faible dynamisme actuel de la société civile champardennaise.

La Champagne-Ardenne dispose donc d'atouts naturels et culturels mais qui sont insuffisamment valorisés. Par exemple, le secteur touristique reste globalement sous équipé. Avec près de trois cents hôtels soit environ 8 000 chambres, la Champagne-Ardenne est l'une des régions les moins équipées en termes d'hôtellerie homologuée. Seules les régions de Franche-comté, Picardie et du Limousin offrent des capacités totales inférieures. La région présente même le ratio nombre de chambres/superficie le plus faible de la France métropolitaine. C'est essentiellement dans les départements des Ardennes, de l'Aube et dans une moindre mesure de la Haute-Marne, que ce sous-équipement est le plus flagrant ;

le département de la Marne présente en revanche une capacité d'accueil relativement importante par rapport à l'ensemble de la région, puisqu'il concentre près de la moitié des chambres d'hôtels. Concernant le nombre d'emplacements de camping, on comptait en 2000 un peu plus d'une centaine de terrains pour environ 7 000 emplacements, soit parmi les plus faibles capacités de la France métropolitaine devant la Picardie et la Haute-Normandie. Rapporté à la superficie, on comptait 310 emplacements pour 1 000 km<sup>2</sup> soit un taux nettement inférieur à celui de la Picardie, de la Lorraine ou encore de la Franche-comté (pour 1998).

Outre la faiblesse des équipements, le tourisme champardennais repose essentiellement sur des séjours de courte durée : les durées moyennes de séjour, sans être particulièrement faibles, restent toujours inférieures à 1.5 jours, que ce soit dans les campings ou dans les hôtels. Cette clientèle de passage privilégie donc les établissements deux étoiles qui constituent plus de la moitié de la capacité hôtelière (camping et hôtellerie). Les hôtels trois et quatre étoiles, qui comptent pour près du tiers des chambres en France métropolitaine, ne constituent que 25 pour cent de la capacité champardennaise. De même, les campings trois et quatre étoiles y sont relativement peu représentés avec seulement 29 pour cent des emplacements contre 50 pour cent à l'échelle nationale.

La part importante d'étrangers qui transitent par la Champagne-Ardenne pour se rendre vers le sud de la France illustre cette vocation de région de passage. En effet, près de 43 pour cent des nuitées en hôtel et 48 pour cent des nuitées en camping sont le fait d'une clientèle étrangère et notamment néerlandaise. En France métropolitaine, hors région Ile-de-France, ces taux sont respectivement de l'ordre de 29 et 33 pour cent. La politique du Conseil régional vise à renforcer cette fonction de région de transit où les séjours majoritairement de courte durée sont motivés par la présence des prestigieux vignobles du Champagne et également par les nombreux plans d'eau du département de l'Aube et du lac du Der.

### *La polarité de l'Ile-de-France*

Celle-ci peut indiscutablement constituer un atout pour la Champagne-Ardenne : outre les avantages comparatifs de la région en termes de compétitivité-prix, prix de l'immobilier et du facteur travail, les bonnes infrastructures de la Champagne-Ardenne peuvent contribuer à renforcer son attractivité pour les investissements directs en provenance de la région parisienne. Les délocalisations d'entreprises, les transferts de technologie qui lui sont liées constituent des déterminants importants du développement exogène de la région. De fait, il se confirme que le Sud-Ouest champardennais et, dans une moindre mesure la zone d'Épernay, bénéficient du dynamisme de l'Ile-de-France et de la déconcentration des activités parisiennes.

Toutefois, les effets pervers d'une telle situation géographique ne sauraient être sous-estimés. Ils se traduisent notamment par un taux élevé de dépendance des entreprises régionales et une division géographique du travail réduisant l'économie champardennaise à une situation périphérique, l'excluant donc des activités de direction à forte valeur ajoutée. De nombreuses agglomérations seraient réduites à une situation de cités-dortoirs, sans contribution de la zone d'emploi francilienne au développement local. La pérennisation d'une telle situation périphérique comporte d'importantes similarités avec celle des Länder de l'est de l'Allemagne : les délocalisations des entreprises de l'Ouest n'ont contribué que de façon limitée au développement des Länder de l'Est car l'asymétrie dans la division du travail a eu pour conséquence de réduire les transferts de technologie, principal facteur de développement exogène. Au demeurant, cette capacité d'attraction des établissements franciliens demeure limitée.

### **Conclusion : principaux défis**

Dans le contexte présent de mondialisation accrue des activités et d'amplification des compétitions entre régions et nations, la région Champagne-Ardenne doit faire face à des problèmes spécifiques d'adaptation culturelle et structurelle (notamment de son industrie). Une bonne part des ajustements nécessaires reste à accomplir et l'économie régionale fonctionne encore beaucoup sur ses acquis. Il est probable que sans l'affirmation de spécialisations fortes, le redéploiement vers des activités nouvelles et un soutien accru au renforcement du tissu de PME, la région ne pourra que faiblement tirer parti du renouveau de la croissance et que ses problèmes de déséquilibre du marché du travail persisteront voire s'aggraveront. Dans ces conditions, la nécessité d'accroître l'efficacité des politiques de développement des collectivités locales et des autorités régionales est de plus en plus à l'ordre du jour. L'absence de métropolisation très prononcée et l'éloignement moyen des différents pôles d'emploi témoignent de la faible intégration de la région Champagne-Ardenne mais indiquent aussi les potentialités multiples de coopération urbaine dans cette région.

Le risque réel de décrochage auquel fait face la région doit d'autant moins être sous-estimé qu'il n'est pas nécessairement perçu à sa juste mesure. La région possède en effet, comme on l'a vu, une certaine richesse et n'a pas subi de choc majeur au niveau régional révélant d'un coup l'étendue des problèmes tels l'effondrement de la sidérurgie et la fermeture des mines dans les années 1970 et 1980 en Lorraine ou dans le Nord-Pas-de-Calais. La région a certes connu des chocs importants, mais ceux-ci ont essentiellement été perçus à un niveau « local » (la crise de l'industrie ardennaise, celle du textile à Troyes...). Il reste à développer une conscience régionale afin d'écarter le risque de décrochage. C'est la raison pour laquelle la région se trouve devant la nécessité d'élaborer une stratégie de long terme susceptible de renverser les tendances défavorables observées

et de réinscrire l'économie régionale dans les courants porteurs de l'économie actuelle (NTIC, services à haute valeur ajoutée intellectuelle, biotechnologies). La région irait en effet au devant de difficultés accrues si elle se contentait de combattre le déclin qui la menace en prolongeant les caractéristiques actuelles de son développement.

La région a montré dans le passé sa capacité à relever des défis économiques : elle a su d'une terre ingrate faire une agriculture prospère et transformé un vaste espace balayé par les invasions en foyers industriels dynamiques. C'est un défi analogue qu'elle doit aujourd'hui relever. Il n'existe pas de fatalité du déclin, d'autres régions l'ont prouvé ou sont en train de le faire comme la région Nord-Pas-de-Calais en partant d'un handicap structurel encore plus important que celui de la région Champagne-Ardenne. Le succès de la transition champardennaise dépend essentiellement d'une volonté politique d'exploiter au maximum les avantages comparatifs de la région. A cet égard, la Champagne-Ardenne peut s'inspirer d'expériences positives, à la fois chez des régions limitrophes (Picardie, Centre, Lorraine) mais aussi des régions intermédiaires des autres pays membres de l'OCDE (Pittsburgh ou East Midlands).

## Notes

1. Le fossé numérique désigne l'inégalité d'accès aux nouvelles technologies de l'information et de la communication.
2. Selon l'OCDE, les régions intermédiaires sont des régions qui ne sont ni urbaines, ni rurales, c'est-à-dire dont la proportion de la population régionale habitant des communes rurales se situe entre 15 et 50 pour cent.
3. L'AMNO représente un ensemble de 140 millions d'habitants.
4. Seules trois régions ont un revenu disponible brut par habitant supérieur à la moyenne nationale (Ile-de-France, Alsace et Aquitaine). Si l'on écarte l'effet Ile-de-France, la Champagne-Ardenne est bien positionnée dans ce domaine.
5. Le Revenu minimum d'insertion (RMI), créé en décembre 1988, instaure le principe général du droit à un revenu minimum. Il s'agit d'une allocation différentielle qui complète d'autres formes de revenu afin d'aboutir à une somme minimale. Peuvent y prétendre les personnes sans emploi et âgées de plus de 25 ans qui s'engagent à suivre une formation professionnelle et à rechercher activement un emploi. Le RMI se veut transitoire et non une assistance permanente, visant à faciliter l'insertion des personnes exclues du marché du travail.
6. Les zones urbaines sensibles (ZUS) ont été établies par le Pacte de relance pour la ville (1996-1998), qui constitue un programme de discrimination positive en faveur de certaines zones urbaines présentant des handicaps économiques et sociaux. Ce programme met en œuvre un dispositif de zonage à trois étages, dont le premier est la *zone urbaine sensible* (ZUS), caractérisée par la présence de grands ensembles ou de quartiers d'habitat dégradé et par un déséquilibre accentué entre l'habitat et l'emploi.
7. En Lorraine, l'agriculture a sensiblement diminué et plus vite que dans les autres régions de France en raison de l'industrialisation. Elle occupe 50 pour cent du territoire de la région (86 % si on intègre l'espace forestier) et emploie 37 500 lorrains.
8. Parmi les industries agro-alimentaires les plus représentées en Lorraine, on compte l'industrie de la viande, l'industrie laitière, la boulangerie industrielle et l'industrie de boisson. La production des sources de Vittel et de Contrexéville représentent plus d'un tiers du marché national.
9. L'agriculture, productive et intensive, occupe toujours une place importante dans l'économie picarde. Le dynamisme de l'agriculture picarde est tel que la région occupe la première place pour la production de betteraves (36 % de la production nationale) et de petits pois et le 2<sup>e</sup> rang pour le blé (12 %), les endives et les pommes de terre. C'est aussi la première région française de culture de protéagineux avec près de 20 % des surfaces nationales.



10. La centrale nucléaire de Chooz I a été mise en service en 1996 et celle de Chooz 2 en 1997.
11. La Lorraine assure encore 70 pour cent de la production charbonnière française et 25 pour cent de la production sidérurgique. Cependant, les quatre industries de base – charbon, mines de fer, sidérurgie, textile – ne représentent plus que 20 pour cent de l'emploi industriel et sont relayées par la filière des métaux – sidérurgie et automobile – qui emploie désormais 44 pour cent des effectifs industriels.
12. Cinquième région industrielle française, le Centre se place au second rang pour ce qui est de la production d'électricité, le caoutchouc et les matières plastiques, l'édition et les arts graphiques ainsi que les médicaments. Le secteur industriel emploie 31 pour cent de la population active. C'est aussi la troisième région de production de matériel électronique.
13. L'industrie picarde consolide sa position dans la région (3<sup>e</sup> région française pour la part de l'emploi industriel salarié et 11<sup>e</sup> pour le nombre d'emplois industriels).
14. Il n'existe en France que 5 autres capitales régionales dont les zones d'emploi ont un taux de création d'entreprises nettement inférieur à la moyenne nationale : Besançon, Clermont-Ferrand, Dijon, Limoges, Poitiers.
15. Par exemple, les entreprises Amada, General Motors, McKain...
16. Ces données doivent être interprétées avec prudence car elles sont partielles. Sont pris en compte les projets d'investissements étrangers maintenant des emplois menacés ou créateurs d'emplois dans les 3 années suivant l'annonce du projet. Les données sont élaborées à partir des annonces et non des réalisations effectives et ne prennent pas en compte certains investissements (exemple : un investissement étranger rachetant une entreprise sans maintenir les emplois). Elles peuvent par ailleurs faire l'objet d'assez fortes variations annuelles au niveau régional.
17. Le **Centre national de la recherche scientifique (CNRS)** est un organisme public de recherche fondamentale (Établissement public à caractère scientifique et technologique, placé sous la tutelle du Ministre chargé de la Recherche). Avec 25 000 personnes (dont 11 400 chercheurs et 13 600 ingénieurs, techniciens et administratifs), un budget qui s'élève à 16.12 milliards de francs pour l'année 2001, une implantation sur l'ensemble du territoire national, le CNRS exerce son activité dans tous les champs de la connaissance, en s'appuyant sur 1 235 unités de recherche et de service.
18. Le CEA (Commissariat à l'énergie atomique), le CET (Centre de recherche et développement de France Telecom), l'INSERM (Institut national de la santé et de la recherche médicale), l'INRA (Institut national de la recherche agronomique), et le CEA sont tous des organismes publics de recherche fondamentale et technologique.
19. Les diplômes délivrés par les IUT (Institut universitaire de technologie) et les BTS (Brevet de technicien supérieur) sont des diplômes de niveau intermédiaire (Bac +2).
20. On l'obtient en additionnant les pourcentages des deux premières colonnes du tableau précédent.
21. La branche ouest (Charleville-Charleroi) de l'Y ardennais est inscrite comme priorité européenne.
22. La mise au gabarit belge du port de Givet permettra bientôt de le relier par voie fluviale aux grands ports de la mer du Nord, Rotterdam, Anvers et Dunkerque.
23. Un établissement public pour l'aménagement de la Meuse et de ses affluents (Établissement public d'aménagement de la Meuse et de ses affluents, EPAMA) a été créé le 2 juillet 1996 en tant que syndicat mixte de collectivités avec pour mission prioritaire la

protection contre les inondations. L'EPAMA a entrepris une étude complète de modélisation des écoulements de la Meuse pour un montant de 5 MF, dont 2 MF ont été financés par l'Union européenne dans le cadre du programme IRMA-INTERREG IIc. En outre, l'EPAMA recherche la participation du programme INTERREG IIIb pour ses travaux d'aménagement de la Meuse suivant les quatre axes d'action suivants : i) intervention au sein des établissements publics de bassin pour que la nouvelle loi française sur l'eau (actuellement en cours de préparation) concrétise complètement des directives européennes, notamment en ce qui concerne l'aménagement cohérent des bassins versants internationaux ; ii) intervention concrète au sein du Groupe de travail international de la Meuse – émanation informelle de la Commission internationale pour la Protection de la Meuse – afin d'organiser la mise en place d'un réseau international complet de télémesure dont les données et les traitements sont compatibles ainsi qu'une couverture radar complète ; iii) mise au point d'une étude globale de développement durable sur l'ensemble européen du fleuve Meuse ; iv) développement d'un réseau d'alerte interactif prenant en compte la totalité du cours. Par ailleurs, le 4<sup>e</sup> CPER prévoit la mobilisation de 230 MF dont 60 MF de fonds européens pour procéder aux premiers travaux de lutte contre les inondations.

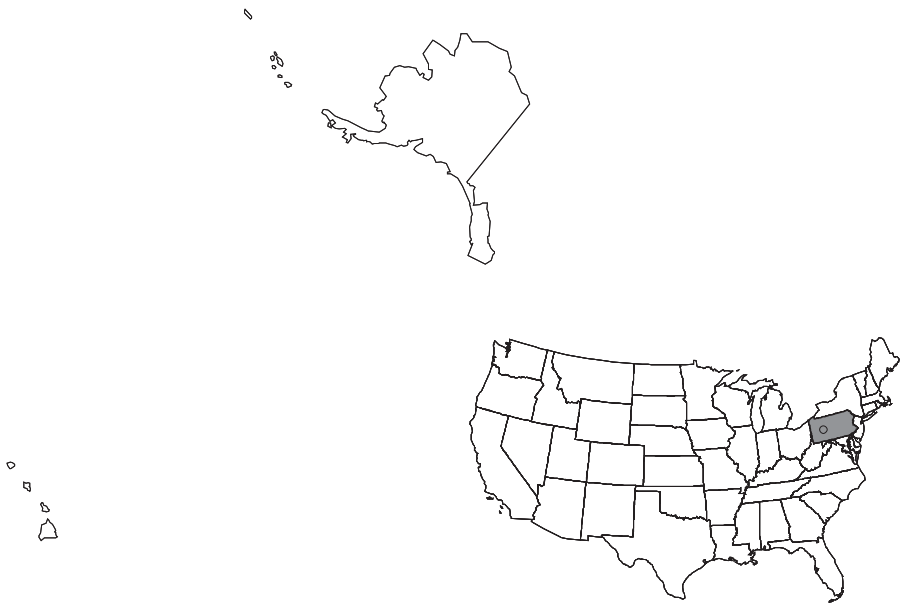
24. Un plan national régional est en cours de préparation.

## *Chapitre 2*

# **Comparaison entre Champagne-Ardenne, Wallonie, Pittsburgh et East Midlands**

Les régions de Champagne-Ardenne, Wallonie (Belgique), East Midlands (Royaume-Uni) et Pittsburgh (États-Unis) ont de nombreux points communs. Elles ont toutes, d'après la typologie de l'OCDE, des caractéristiques de régions intermédiaires, sauf le CMSA (Consolidated Metropolitan Suburban Area) de Pittsburgh, qui est une région urbaine. Pittsburgh, la capitale de la Pennsylvanie, est une grande métropole régionale qui exerce une attraction importante sur l'ensemble de cet État. Toutes ces régions se caractérisent par une riche tradition manufacturière : l'essor de la région de Pittsburgh fut au cœur de la prospérité de la Nouvelle-Angleterre dans la deuxième moitié du XIX<sup>e</sup> siècle alors que la Wallonie fut le berceau de la révolution industrielle européenne. Cette forte tradition industrielle se manifeste dans les trois régions européennes par une faible part du secteur tertiaire et une forte part du secteur secondaire dans l'emploi total. Ces quatre régions bénéficient d'une situation géographique de carrefour qui fait d'elles une plaque tournante des échanges internationaux. Là où sa proximité avec le Canada a permis à la région de Pittsburgh (figure 17) de tirer profit de l'entrée en vigueur de l'ALENA et où les East Midlands (figure 18) bénéficient des délocalisations industrielles originaires de la région de Londres, il appartient également à la Wallonie (figure 19) et à la Champagne-Ardenne, régions frontalières au cœur de l'Europe carolingienne, d'exploiter l'intensification des flux commerciaux européens. Les bons réseaux de transport et d'infrastructures dont disposent les quatre régions pourraient contribuer à une meilleure exploitation des avantages qu'elles tirent de cette situation géographique. Les quatre régions sont par ailleurs confrontées à des défis similaires. Elles ont toutes été frappées par d'importantes mutations industrielles. Les conséquences économiques et sociales de ces restructurations furent sévères. Les quatre régions furent touchées par des pertes importantes d'emplois et par une hausse du chômage d'équilibre liée à un processus de déqualification de la main-d'œuvre. La Champagne-Ardenne, les East Midlands et la Wallonie se caractérisent par un niveau moyen de qualification de la main-d'œuvre inférieur à la moyenne nationale. Seule la région de Pittsburgh, par un effort de requalification conduit en grande partie par le secteur privé, est

Figure 17. La région de Pittsburgh



Source : OCDE TDS/TSI.

parvenue à faire diminuer le taux de chômage d'inadéquation. Ce déclin économique s'est accompagné d'un déclin démographique, les quatre régions ayant souffert d'une dépopulation se manifestant par des soldes migratoires durablement négatifs. Seule la région des East Midlands semble avoir su inverser la tendance dès la deuxième moitié des années 1990 avec des soldes migratoires à nouveau positifs.

L'ensemble de ces expériences communes semble amplement justifier une comparaison entre les quatre régions, même s'il ne faut pas sous-estimer les profondes différences entre les structures institutionnelles, culturelles, économiques et politiques. Cette comparaison est d'autant plus justifiée que les quatre régions affichent des performances inégales dans leurs efforts de reconversion. Alors que les expériences de Pittsburgh et des East Midlands ont été couronnées de succès, la Wallonie et la Champagne-Ardenne ont manifestement échoué à mener à bien la transformation de leurs structures productives. Si l'économie de Pittsburgh et, dans une moindre mesure, celle des East Midlands sont devenues des économies de service compétitives et orientées vers les nouvelles technologies, il semble que la Champagne-Ardenne et la Wallonie ne soient globalement pas parvenues à faire face à ces mutations. D'où un déclin démographique et économique, la nécessité de mettre en place des stratégies nouvelles et l'intérêt de tirer parti des expériences de gouvernance

Figure 18. La région des East Midlands



Source : OCDE TDS/TSI.

locale et régionale qui ont contribué à ces reconversions réussies. L'objet de ce chapitre est donc de mettre au jour les politiques et les avantages comparatifs qui ont permis aux deux régions américaine et britannique de réussir leurs mutations afin de voir dans quelle mesure la Champagne-Ardenne pourra s'inspirer de ces pratiques. Comme le relatif succès de Pittsburgh et des East Midlands s'explique non seulement par des mesures prises au niveau local ou régional mais aussi par des mesures au niveau fédéral ou national, la comparaison ne pourra ignorer ce dernier niveau.

### **Analyse structurelle des quatre régions**

En dépit de profondes disparités dans les données géographiques et les structures politiques économiques, culturelles, institutionnelles de ces régions, un passé économique commun les expose à des difficultés d'adaptation similaires.

#### **Les cadres institutionnels**

Les quatre régions diffèrent par leur superficie, leur population et leur densité (tableau 29). La faible densité de population caractéristique de la Champagne-Ardenne s'oppose aux densités relativement fortes des deux autres régions

Figure 19. La région de la Wallonie



Source : OCDE TDS/TSI.

intermédiaires et, à plus forte raison, à celle de la région urbaine. Les quatre régions s'opposent ensuite par leurs cadres politiques et institutionnels. La comparaison entre elles est donc rendue difficile par l'existence de cadres politiques différents : un cadre fédéraliste (Pittsburgh), récemment fédéraliste (Wallonie), centralisé (East Midlands), récemment déconcentré (Champagne-Ardenne). C'est de ces cadres institutionnels dont dépend le niveau de discrétion politique constitutionnellement reconnu aux autorités régionales.

Le cadre fédéraliste aux États-Unis laisse un degré de discrétion politique considérable aux mains de l'État fédéré, en l'espèce la Pennsylvanie. Les programmes d'aides aux entreprises, d'incitation à la création d'entreprises et aux restructurations industrielles sont presque tous mis en œuvre au niveau de l'État fédéré. L'essentiel des initiatives soutenant la reconversion industrielle vient donc de l'État de Pennsylvanie. Par son cadre fédéral, la Wallonie diffère aussi profondément de la Champagne-Ardenne. Entre notamment dans le champ de compétences récemment dévolues aux régions belges la capacité d'établir de

Tableau 29. Caractéristiques démographiques des régions considérées, 1999

	Superficie (km <sup>2</sup> )	Population	Densité (hab./km <sup>2</sup> )
Champagne-Ardenne	25 606	1 342 363	52
Wallonie	16 913	3 315 000	196
East Midlands	15 244	4 160 000	270
Pittsburgh PMSA	5 100	2 354 000	461

Source : US Census Bureau, INSEE, ORM, OCDE.

façon autonome, sans l'obligation d'une négociation préalable avec l'État central, un plan régional de développement.

La tradition centralisatrice française réduit considérablement ce degré de discrétion politique. La contractualisation des politiques d'aménagement du territoire dans le cadre institutionnel des contrats de plan État-région<sup>1</sup> doit tenir compte des priorités de l'État central. En outre, la force juridique du contrat de plan demeure très limitée en comparaison des « contrats régionaux de développement » belges : leur faible teneur normative réduit la sécurité juridique qui, par nature, caractérise les politiques de développement régional dans un cadre fédéral.

L'environnement institutionnel britannique se caractérise par un contraste saisissant entre le processus de dévolution de compétences au pays de Galles, Écosse et Irlande du Nord, et le niveau de centralisation persistant au Royaume-Uni. Ainsi, les agences de développement régional, dont celle des East Midlands, ne sont en réalité que des structures déconcentrées d'un ministère central, le Département de l'environnement, des transports et des régions. Leur compétence consiste essentiellement à mettre en œuvre un objectif à la discrétion du gouvernement central et défini par la voie réglementaire. Les Agences de développement régional, encore plus que les régions françaises, sont liées par les objectifs prioritaires d'aménagement du territoire définis au niveau central. Toutefois, si comme en France, une telle centralisation réduit la capacité des régions à définir un projet autonome de développement, elle peut faciliter une meilleure flexibilité inter et intrarégionale des marchés de l'emploi. Dans le cadre du processus de décentralisation et de déconcentration actuellement engagé au Royaume-Uni, les régions et leurs agences de développement respectives sont en passe d'obtenir plus de discrétion et de flexibilité dans l'application des programmes.

Les États-Unis sont caractérisés par l'absence d'un salaire minimum au niveau fédéral et par la définition au niveau fédéré de salaires minimums régionaux. Les réformes du marché du travail entreprises par le gouvernement travailliste au Royaume-Uni depuis 1997 ont conduit à introduire des salaires minimaux régionalisés<sup>2</sup>. A ces différences de structures des marchés du travail s'ajoutent également des différences dans le rôle joué par les syndicats.

Même dans les pays où ils conservent une incontestable importance, leurs attitudes face aux adaptations économiques divergent profondément. Après s'être longtemps opposés aux mutations économiques à Pittsburgh, les syndicats de la métallurgie et de la sidérurgie se sont progressivement associés à ces changements grâce à la mise place par l'État de Pennsylvanie d'une structure *ad hoc* de concertation. L'institution d'une telle structure au niveau des États permet de négocier les pertes d'emploi et les efforts de requalification de la main-d'œuvre conformément

aux exigences de mutation d'un appareil de production (liens entre ancienne et nouvelle économie) et aux besoins spécifiques d'un bassin d'emploi.

Enfin, les régions s'opposent par le rôle inégal joué par la société civile. S'il est très actif à Pittsburgh (rôle joué par des associations de chômeurs dans la réforme du régime d'indemnisation du chômage de Pennsylvanie dans un sens favorable à la requalification des travailleurs touchés par les mutations industrielles, rôle des associations écologistes dans la reconversion des friches industrielles), il demeure faible en Champagne-Ardenne et dans les East Midlands, là où il aurait pu accompagner les restructurations industrielles (Hathaway, 1999).

### ***Les points communs***

Les régions étudiées sont toutes des régions manufacturières qui furent au cœur de la révolution industrielle au XIX<sup>e</sup> siècle. La région de Pittsburgh par exemple est spécialisée dans la métallurgie et la sidérurgie, ce qui fit la prospérité de la Nouvelle-Angleterre dans la deuxième moitié du XIX<sup>e</sup> siècle (Maierhofer, Metts, Boyle, 2000). C'est vers la fin des années 1980 que Pittsburgh s'engagea dans les activités de nouvelle économie. La Champagne-Ardenne se spécialisa essentiellement dans le textile et, dans une moindre mesure, dans la métallurgie avec le maintien d'un secteur primaire important ; c'est d'ailleurs à partir de ce secteur que la région a développé un important secteur agro-alimentaire. L'économie des East Midlands est aussi caractérisée par une forte base manufacturière mais plus diversifiée. Celle-ci consiste en un secteur textile mais aussi en des secteurs plus modernes, tels l'ingénierie, l'agro-alimentaire comme la Champagne-Ardenne, l'aérospatiale et les automobiles. La Wallonie qui fut le berceau de la révolution industrielle belge est également caractérisée par un important secteur sidérurgique.

A l'importance de la base industrielle s'oppose un autre trait des quatre régions, celui du développement insuffisant des services, notamment des services financiers et des services aux entreprises, à l'exception notable de Pittsburgh dont la part du secteur industriel est passée de 36 pour cent de l'emploi total en 1977 à 18 pour cent en 1997 (tableau 30). Dans les trois autres régions, la part des services dans l'emploi total est inférieure à la moyenne nationale.

Comme la Champagne-Ardenne, les trois régions bénéficient d'assez bons réseaux d'infrastructures. La Wallonie tire parti de la proximité de l'aéroport de Bruxelles. La région de Pittsburgh est située à mi-chemin entre New York et Chicago à proximité de l'Ontario canadien et de l'Illinois, ce qui n'est pas étranger à l'intensification des échanges transfrontaliers liés à l'entrée en vigueur de l'ALENA en 1994. L'infrastructure routière et ferroviaire est excellente avec un dense réseau d'autoroutes et de chemins de fer. Pittsburgh est en outre le principal port fluvial des États-Unis, au cœur d'un important réseau fluvial constitué par les fleuves Manon, Allegheny et Ohio. La région de Pittsburgh est également



**Tableau 30. Emploi par grands secteurs d'activités, 1997**  
En pourcentage

	Agriculture	Industrie	Tertiaire
Champagne-Ardenne	2.8	29.9	67.2
France	1.5	26.6	72.9
Pittsburgh	2.0	18.0	80.0
États-Unis	1.0	16.0	83.0
East Midlands	2.0	30.0	68.0
Royaume-Uni	1.0	20.0	79.0
Wallonie	2.0	28.0	70.0
Belgique	1.0	25.0	74.0

Source : INSEE, US Census Bureau, business strategies.

desservie par l'important aéroport international de Pittsburgh. La région d'East Midlands est caractérisée par les mêmes avantages comparatifs. Située le long de l'autoroute M42, elle est desservie par l'aéroport des East Midlands spécialisé dans le transport de marchandises.

Enfin, les quatre régions ont un important potentiel culturel et historique à exploiter. Outre ses ressources naturelles (fleuves, bois, gaz naturel, charbon), la richesse considérable de Pittsburgh au XIX<sup>e</sup> siècle liée à l'essor de l'industrie lourde fut à l'origine d'un important patrimoine culturel (manoirs, bibliothèques, musées, fondations philanthropiques, universités). Les East Midlands ont également un riche passé industriel avec l'implantation centenaire d'une industrie de prestige, Rolls-Royce, à Derby. La Champagne-Ardenne bénéficie quant à elle d'un important patrimoine historique et culturel qu'elle pourrait davantage valoriser, tel que le vignoble champardennais, la cathédrale de Reims ou Colombey, la capitale de la marionnette (Charleville) et le poète Arthur Rimbaud.

### ***Les défis et les difficultés d'adaptation***

Les régions de Pittsburgh et de Wallonie comme la Champagne-Ardenne ont été durement touchées par les restructurations industrielles. Les coûts sociaux et économiques de ces restructurations ont été considérables. On peut mentionner notamment la hausse du chômage courant et du chômage d'équilibre ; un processus de déqualification et une baisse des productivités régionales ayant pour conséquence un niveau de richesse par habitant au niveau régional inférieur au niveau national ; la persistance du déclin démographique sauf dans les East Midlands ; l'aggravation des inégalités infrarégionales, y compris dans les régions anglo-saxonnes qui ont bénéficié d'une reprise forte.

Comme la Champagne-Ardenne, la région de Pittsburgh et celle de Wallonie ont été sévèrement frappées par la récession de 1980. L'industrie sidérurgique a

dû affronter la concurrence de l'acier japonais. Les fermetures d'usines ont eu pour conséquence la perte par l'industrie sidérurgique de 40 pour cent de ses emplois qualifiés. La part de la sidérurgie dans la masse salariale totale est passée de 16 pour cent à 9 pour cent. Cinq cents usines ont fermé entre 1975 et 1985 et 11.5 millions d'ouvriers ont perdu leur emploi. En 1980, l'emploi a été réduit de 3.7 pour cent dans le CMSA de Pittsburgh-Beaver (Bangs et Singh).

De ces pertes d'emplois résulte dans les années 1970 un taux de chômage durablement plus élevé que les moyennes nationales, à l'exception notable des régions de Pittsburgh et des East Midlands qui ont affiché au cours de la même période des performances assez remarquables en matière de réduction du chômage courant, faisant écho aux bonnes performances nationales dans ce domaine (tableau 31).

Tableau 31. **Évolution du taux de chômage, 1990-1998**  
En pourcentage

	1990	1995	1996	1997	1998	VA 90-98
Champagne-Ardenne	9.1	12.0	12.9	12.8	11.5	+2.4
France	8.9	11.6	12.3	12.5	11.9	+3.0
East Midlands	5.9	7.7	7.2	6.0	5.1	-0.8
Royaume-Uni	6.8	8.6	8.2	7.1	6.1	-0.7
Pittsburgh	5.1				5.0	-0.1
United States	5.5	5.5	5.3	4.9	4.5	-0.1
Wallonie	9.0	13.2	13.2	12.7	13.7	+2.7
Belgique	8.7	12.9	12.6	12.4	11.6	+2.9

Source : OCDE, Eurostat, INSEE.

A l'instar de la Champagne-Ardenne, le taux de chômage régional en Wallonie est resté supérieur de 15 pour cent à la moyenne européenne et de 40 pour cent supérieur à la moyenne belge. A cette hausse du chômage courant s'ajoute une hausse du chômage d'inadéquation traduisant les difficultés d'adaptation des régions aux mutations industrielles. Cette hausse du chômage structurel se manifeste à la fois dans les régions les moins en avance dans les restructurations et dans les régions les plus avancées. La Wallonie, comme la Champagne-Ardenne, se caractérise par un chômage de longue durée particulièrement développé touchant particulièrement les travailleurs jeunes et non qualifiés. De même, les difficultés croissantes auxquelles font face les employeurs des East Midlands pour réduire les vacances d'emploi reflètent un important chômage d'inadéquation (tableau 32).

**Tableau 32. Employeurs des East Midlands manifestant des difficultés à combler des vacances d'emploi**

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Royaume Uni	7	5	6	11	21	17	18	23
East Midland	12	14	4	17	22	15	19	27

*Source :* State of the region indicator.

La hausse du chômage structurel est aussi la conséquence du processus de déqualification de la main-d'œuvre qui a accompagné les restructurations industrielles. Ce processus de déqualification se manifeste dans un niveau de qualification régional inférieur au niveau national tant en Champagne-Ardenne que dans les East Midlands et la région de Pittsburgh. Si dans la région de Pittsburgh, le pourcentage de diplômés du secondaire est le même qu'au niveau national (75.2 %), le pourcentage de diplômés de l'enseignement universitaire y est sensiblement inférieur (14.7 % contre 20.3 %)³. Un revenu par habitant inférieur à la moyenne nationale sanctionne en général ce type d'évolution (tableau 33). Cet écart de 2 pour cent en Champagne-Ardenne atteint 10 pour cent en Wallonie.

**Tableau 33. Revenu disponible par habitant en 1997**

Champagne-Ardenne	16 800
France	17 100
East Midlands	16 900
Royaume-Uni	18 000
Pittsburgh	23 375
États-Unis	25 500
Wallonie	16 200
Belgique	18 000

*Note :* Exprimé en dollars 1997.  
*Source :* INSEE, US Department of Commerce, DTI Regional Competitiveness indicators.

En conséquence, la crise économique a abouti, surtout dans la région de Pittsburgh, à un tarissement des assiettes fiscales et à de nombreuses crises financières municipales (Maierhofer, Metts, Boyle, 2000). En outre, la majorité de ces régions est caractérisée par un déclin démographique qui contribue à réduire leur compétitivité. Seuls les East Midlands, du fait d'une attractivité liée essentiellement à des coûts de production peu élevés (de 30 % inférieurs au niveau moyen du sud-est de l'Angleterre) semblent avoir échappé à ce déclin

démographique<sup>4</sup>. A Pittsburgh, celui-ci en 1980 semblait être en étroite corrélation avec la récession économique dont les effets ont été renforcés par la concurrence de l'acier asiatique, le taux d'évolution annuel de la Pennsylvanie restant positif pour cette année-là.

Enfin, l'un des traits communs aux quatre régions est la persistance d'importantes inégalités infrarégionales, de poches de pauvreté et de chômage coexistant avec des espaces plus en avance dans la reconversion économique. Il ne semble pas que le fort taux de croissance économique connu par les deux régions anglo-saxonnes dans les années 1990 ait été suffisant pour résorber ces inégalités. Ainsi, à l'instar de la Champagne-Ardenne où le retard dans la reconversion économique persiste dans le département des Ardennes, les arrondissements wallons situés le long de l'ancien sillon industriel demeurent à l'écart des mutations industrielles. Des grands pôles industriels, Charleroi et Liège éprouvent d'énormes difficultés à renouveler leurs structures économiques. Dans la région de Pittsburgh, le comté d'Allegheny semble avoir davantage souffert du déclin démographique et des mutations industrielles que celui de Butler. Ces inégalités infrarégionales sont accentuées par l'extrême fragmentation de la carte territoriale et par la forte concurrence fiscale à laquelle se livrent les communes de Pennsylvanie.

Si Nottingham et Leicester demeurent des cités à solide base industrielle et ayant un niveau de chômage élevé, le Rutland et le Northamptonshire semblent avoir tiré leurs épingles du jeu en matière de technologies de l'information et de la communication (TIC). Toutefois, du fait des restructurations industrielles, le taux de chômage à Northampton (4.5 %) est près de deux fois plus élevé qu'à Derby (2.4 %). Il est intéressant de constater qu'avec Derby et Northampton, Nottingham, malgré ses difficultés à traverser les mutations industrielles, est la cité à avoir le plus bénéficié des redéploiements d'entreprises dans le East Midlands<sup>5</sup>. Cette évolution illustre la capacité de cette cité à transformer ses faiblesses – difficultés dans la reconversion économique, et bas niveau de productivité – en atouts en jouant sur l'avantage compétitif que constitue le coût peu élevé de sa main-d'œuvre.

### **La modernisation des structures productives**

Le succès de la reconversion des régions américaines et anglaises s'explique par deux facteurs essentiels, l'un d'ordre macro-économique, l'articulation réussie entre activités dites de l'ancienne et de la nouvelle économie, l'autre d'ordre micro-économique, le bon fonctionnement des marchés régionaux du travail.

### ***Bilan de la reconversion économique de Pittsburgh et des East Midlands***

Dans les années 1990, les taux de croissance régionaux des East Midlands et de la région de Pittsburgh se sont alignés sur les taux de croissance très élevés au niveau national. Cet alignement ne suffit toutefois pas à expliquer les performances

économiques de ces régions et la réduction de leur taux de chômage, lequel a baissé de 35.2 pour cent de 1980 à 1990 dans les East Midlands. Derrière le succès de cette reconversion se trouvent les changements intervenus dans les secteurs industriels traditionnels et la mise en œuvre d'une transition rapide d'une économie industrielle à une économie dominée par les services.

A la différence de la Champagne-Ardenne, les restructurations des activités traditionnelles à Pittsburgh et dans les East Midlands ont donné lieu à un mouvement de fusions et acquisitions de grande ampleur. Le secteur de la distribution, longtemps prépondérant dans la base économique des East Midlands, est actuellement confronté à un important mouvement de concentrations. Il en est de même pour le secteur sidérurgique à Pittsburgh où les gains de compétitivité doivent beaucoup aux fusions-acquisitions, notamment le rachat en 1993 de Copperweld Corporation par LTV Corporation.

Toutefois, il ne faut pas exagérer l'impact de ces restructurations sur les avantages comparatifs des régions anglo-saxonnes. La persistance d'une base industrielle ancienne, triangle de la distribution dans les East Midlands, sidérurgie à Pittsburgh, ne peut garantir à long terme la compétitivité d'une région, même si les concentrations et la hausse de productivité liée à l'articulation entre ancienne et nouvelle économies permettent des économies d'échelle. La pérennité de ces activités traditionnelles, tant à Pittsburgh que dans les East Midlands est menacée par la concurrence des économies émergentes au coût du travail peu élevé et les délocalisations d'entreprises, même si les gains de productivité ont permis à la sidérurgie américaine de réduire le prix de la tonne d'acier pour le rapprocher de celui de leurs concurrentes des pays émergents.

Dans les East Midlands comme dans la région de Pittsburgh, une réallocation de la main-d'œuvre s'est opérée vers les services aux entreprises, les services financiers, et le tourisme. A Pittsburgh, le plus grand nombre de créations d'entreprises a eu lieu dans le secteur des services, notamment dans le comté de Butler qui concentre la plus forte hausse du nombre d'établissements. L'économie des East Midlands affiche des soldes nets de créations d'entreprises non seulement dans les activités dites de l'ancienne économie, celles de distribution, mais aussi dans le domaine des services aux entreprises.

Il s'agit là d'un processus de rattrapage du niveau national mais aussi d'une capacité des East Midlands à tirer profit de ses avantages comparatifs, essentiellement une main-d'œuvre bon marché et la proximité géographique des régions dynamiques du sud-est de l'Angleterre subissant de forts coûts de congestion. Ce processus de rattrapage de la moyenne nationale, notamment dans le secteur des services aux entreprises, rappelle celui de la Champagne-Ardenne. Toutefois, il s'en distingue par le rôle croissant joué par les services « haut de gamme », notamment

les services financiers, lesquels sont encore insuffisamment développés dans la région française. Le secteur affiche un solde nettement positif (tableau 34).

Tableau 34. **Arrivées et départs d'entreprises dans les East Midlands**

Secteur	Arrivées d'entreprises	Départs d'entreprises	Solde net
Distribution	651	442	+209
Hôtellerie	27	22	+5
Transports et communications	78	53	+25
Services financiers	56	33	+23
Services aux entreprises	356	242	+114
Autres services	62	53	+9
Totalité	2 114	1 469	+645

Source : Credo 2000.

De 1988 à 1999, les East Midlands ont bénéficié d'un gain net de 645 sociétés, à la différence de la Champagne-Ardenne qui a perdu des entreprises. Ces créations d'entreprises concernent non seulement le secteur de la distribution, mais aussi le secteur des services avec un gain net de 114 entreprises. Ce bilan positif s'explique largement par les liens entre l'ancienne économie et la nouvelle économie ainsi qu'un bon fonctionnement des marchés régionaux de l'emploi.

### ***Une articulation réussie entre activités de l'ancienne et de la nouvelle économie***

Cette articulation est d'autant plus pertinente pour l'avenir économique de la Champagne-Ardenne que celle-ci peine à rentrer dans l'ère de la nouvelle économie et affiche un retard important en matière de gouvernance électronique. Les liens possibles entre les activités manufacturières traditionnelles et les TIC se manifestent à travers trois évolutions :

- i) Les externalités positives de la nouvelle économie sur les activités traditionnelles.
- ii) La reconversion des friches industrielles.
- iii) La nouvelle structure fonctionnelle et spatiale du tissu industriel.

Des études récentes ont analysé l'impact positif des TIC sur la productivité multifactorielle au niveau agrégé (Visco, 2000). De fait, au niveau régional, les nouvelles technologies ont contribué à améliorer la productivité du secteur sidérurgique à Pittsburgh et à réduire les externalités négatives qui lui sont associées. L'application des TIC à l'industrie sidérurgique a permis au cours des années 1980 une hausse de 5.5 pour cent de la productivité du travail dans ce secteur, une réduction de 45 pour cent de la consommation d'énergie ainsi qu'un taux de recy-

clage de l'acier de 68.5 pour cent (Office of Industrial Technologies, 1999). Les gains de productivité ainsi réalisés ont permis aussi une baisse de 20 pour cent des capacités de production, une baisse de l'emploi des deux tiers dans toute cette industrie et une meilleure compétitivité de l'acier américain relativement au prix de la tonne d'acier chez les principaux concurrents des États-Unis, de l'Asie et de la Russie. Ces diminutions des capacités de production et de l'emploi ont permis de libérer des ressources productives pour des activités à plus forte valeur ajoutée intellectuelle, services aux entreprises, services financiers (les cadres auparavant recrutés dans des grandes entreprises sidérurgiques choisissant de plus en plus une carrière dans les services financiers).

L'université de Pittsburgh a joué un rôle important dans cette réallocation de la main-d'œuvre qualifiée. La recherche systématique par le système éducatif d'une adéquation entre offre et demande de travail a permis de retenir sur place une population d'étudiants qui auraient autrement postulé pour une université en dehors du CMSA de Pittsburgh. La région de Pittsburgh n'a donc pas connu l'évolution défavorable de la Champagne-Ardenne où le déclin démographique s'est accompagné d'une fuite des cerveaux. L'attention croissante portée par les entreprises sidérurgiques à une main-d'œuvre toujours plus qualifiée, leur présence toujours plus active dans les milieux universitaires et les transferts de technologie en découlant témoignent bien de cette interaction réussie entre ancienne et nouvelle économies.

La reconversion des friches industrielles a constitué une dimension essentielle de la reconversion économique dans la région de Pittsburgh (encadré 5). Elle est beaucoup moins présente en Champagne-Ardenne. Or cette dernière est également confrontée à la nécessité de réhabiliter des zones d'activités et de mettre en place des pépinières d'entreprises. La région de Pittsburgh est parvenue à des résultats assez spectaculaires en matière de reconversion des friches industrielles. Les anciennes structures manufacturières ont quasiment disparu du paysage industriel de la Pennsylvanie et ont été remplacées par des activités tertiaires et de nouvelle économie, pépinières de *start-ups* à la pointe du progrès technologique, incubateurs d'entreprises de commerce électronique, vastes centres commerciaux, parcs d'attraction, parcs automobiles, restaurants, centres de logements.

Un programme financé par le budget de l'État de Pennsylvanie a été mis en place sous les auspices du gouverneur pour permettre l'assainissement des friches industrielles et permettre un usage à nouveau productif de ces sites, le Programme de Recyclage de Pennsylvanie (Pennsylvania Land Recycling Program). L'objectif de ce programme est de concilier l'impératif écologique d'assainissement d'anciens sites industriels à la possibilité pour les populations concernées de bénéficier d'avantages économiques substantiels. Le programme a donc trois objectifs :

- Assainir les sites contaminés.
- Restituer à ces sites leur usage productif.
- Préserver l'espace agricole et surtout les aménités rurales.

### Encadré 5. Exemples de reconversion de friches industrielles à Pittsburgh

Ancien site de l'aciérie LTV de Pittsburgh, le site d'Hazelwood a été converti en parc technologique. Les quarante hectares disponibles sont désormais occupés par le centre de recherche biotechnologique de l'université de Pittsburgh, des incubateurs de *start-ups*, des fonds régionaux de capital-risque et des organisations non gouvernementales soutenant le développement des nouvelles technologies. Le coût du projet s'est élevé à 83.6 millions de dollars.

Ancien site de LTV également, les 130 hectares de South Side ont été reconvertis à des usages résidentiels, récréatifs avec le développement d'espaces verts mais aussi technologiques avec des infrastructures de recherche et un incubateur pour *start-ups* dans le domaine des biotechnologies (coût du projet : 423.8 millions de dollars).

Washington's Landing est un exemple de reconversion de berges fluviales qui constituent les espaces les plus en retard dans la reconversion. Le projet a été financé par un partenariat public-privé. Cet espace est devenu un centre florissant de commerce, de loisir, d'industries pharmaceutiques de pointe, de produits de luxe et de résidence. Des *start-ups* de biotechnologie y sont également implantées et d'anciennes infrastructures ferroviaires ont été reconverties en voies piétonnières et centres commerciaux (coût du projet : 32 millions de dollars)\*.

\* Voir [www.city.pittsburgh.pa.us/ed/html/industrial\\_site\\_resuse.html](http://www.city.pittsburgh.pa.us/ed/html/industrial_site_resuse.html)

Autre facteur permettant une meilleure articulation entre ancienne et nouvelles économies : une nouvelle structure fonctionnelle et spatiale du tissu industriel. Le mouvement de concentration d'entreprises dans les deux régions anglo-saxonnes n'ont pas empêché une hausse du nombre des PME entre 1977 et 1992. Cette augmentation du nombre d'unités efficaces et de petite taille a favorisé l'innovation, permettant le développement de niches de marché dans des secteurs industriels de pointe<sup>6</sup>.

Cet essor spectaculaire des *start-ups* au capital intensif en TIC n'aurait pas été possible sans le développement parallèle des marchés de capital-risque. La prolifération des fonds d'investissement spécialisés dans le financement des activités de la nouvelle économie a été un facteur essentiel de succès de la transition à Pittsburgh. L'ensemble des investissements financés par les fonds de capital-risque est passé de 659 à 739 millions de dollars de 1996 à 1997 et de 739 à 884 de 1997 à 1999. La plupart des fonds de capital-risque opérant à Pittsburgh ont un champs d'intervention s'étendant à l'ensemble de l'État de Pennsylvanie, voire des États-Unis. La grande majorité de ces fonds servent à financer des firmes spécialisées dans les logiciels et les produits pharmaceutiques. Au total, les sociétés



de capital-risque basées à Pittsburgh ont investi 7.4 millions de dollars dans les entreprises situées en Pennsylvanie, dont 3.2 ont été alloués à des *start-ups*.

L'implantation géographique des principales entreprises de la région de Pittsburgh révèle une concentration géographique, des centres de recherche développement et des institutions financières, essentiellement des fonds de capital-risque. Ceci suggère une présence importante des entreprises de nouvelles technologies associées aux entreprises manufacturières. Cette association est la traduction spatiale des effets externes des nouvelles technologies sur les activités manufacturières traditionnelles. On la retrouve également dans les East Midlands avec un essor important des activités de hautes technologies dans les anciens centres d'activités industrielles traditionnelles, telles les villes de Derby et de Nottingham. Certains Länder d'Allemagne occidentale, Rhénanie-Palatinat et Rhénanie-Westphalie, ont fait des choix identiques et ont réussi leur transition d'une base industrielle traditionnelle vers des activités technologiques de pointe. Ces facteurs structurels, et notamment le bon fonctionnement des marchés régionaux du travail, ont certes facilité cette transition en favorisant le redéploiement de la main-d'œuvre des secteurs en perte de vitesse vers des secteurs de pointe, plus intensifs en progrès technique.

### ***Un fonctionnement souple des marchés régionaux de l'emploi dans les East Midlands et à Pittsburgh***

La régionalisation des salaires minimaux telles qu'elle fut mise en œuvre par le nouveau gouvernement travailliste britannique depuis 1997 a contribué à réduire le chômage structurel dans sa composante territoriale<sup>7</sup>. A défaut de marchés du travail parfaitement flexibles, une marge de discrétion politique laissée aux autorités infranationales pour la détermination des salaires minimaux, comme c'est le cas actuellement aux États-Unis peut contribuer à réduire les rigidités et faciliter l'ajustement à des chocs d'offre grâce à une évolution des salaires réels plus adaptée aux variations infranationales de productivité.

La Pennsylvanie constitue un exemple intéressant de cette flexibilité des marchés régionaux de l'emploi. Les États américains peuvent notamment librement décider de l'évolution d'un salaire minimal déterminé au niveau fédéral. Au cours des années 1990, la Pennsylvanie, à la différence du New Jersey, a maintenu constant son salaire minimum. D'après une étude réalisée en 1996 par le Congrès américain, cette mesure a eu pour conséquence d'augmenter le niveau d'emploi en Pennsylvanie, alors que le New Jersey, État aux structures économiques similaires à celles de la Pennsylvanie et ayant pris la décision d'augmenter le taux de son salaire minimum, a vu son niveau d'emploi baisser. Dès lors, le choc d'offre constitué par les restructurations industrielles des années 1980 et la récession du début des années 1990 en Champagne-Ardenne aurait pu être absorbé plus facilement grâce à une rémunération du facteur travail davantage en phase avec le niveau

régional de productivité. Un faible coût du travail constitue un avantage comparatif au niveau régional. Si les East Midlands bénéficient des externalités positives du sud-est de l'Angleterre, c'est moins grâce à la proximité géographique que grâce à des coûts de l'immobilier et du travail nettement inférieurs à ceux de la partie la plus prospère du Royaume-Uni. Le prix de l'immobilier est en effet inférieur de 30 pour cent à la moyenne nationale, celui du travail de 25 pour cent.

Le rôle de régulateur joué par l'État de Pennsylvanie en matière d'indemnisation du chômage a permis en outre de réduire le chômage d'inadéquation résultant de l'inemployabilité en permettant un processus de requalification des salariés victimes des restructurations. Ce processus de requalification a été financé grâce à un partenariat établissement d'enseignement/État/entreprises.

Au Royaume-Uni, la déconcentration des politiques de placement par les agences de qualification et d'apprentissage sous la tutelle de l'Agence régionale de développement des East Midlands a permis de mieux adapter l'offre de travail aux spécificités du bassin d'emploi tout en maintenant un coût du travail attractif, lequel demeure le principal avantage comparatif de la région. Cette déconcentration des politiques de placement a contribué à réduire le chômage d'équilibre résultant de l'inadéquation entre offre et demande de travail.

Il reste que pour obtenir un bilan complet de ces politiques de marché du travail, il faudrait également prendre en compte un certain nombre d'effets indirects et de coûts sociaux (augmentation de la précarité, accroissement des inégalités) qu'il n'est pas possible d'estimer dans le contexte de ce travail.

### **Les facteurs clés du succès**

Quatre éléments semblent avoir été déterminants dans la réussite de la reconversion économique des régions tests, l'établissement d'un climat favorable aux activités dites de nouvelle économie ; la définition d'un projet global de développement dans le cadre d'un partenariat public/privé ; la gouvernance électronique et la solidarité territoriale grâce à la coopération intercommunale. Il semble que trois de ces quatre éléments aient amplement contribué à promouvoir la mutation de Pittsburgh d'une ancienne région manufacturière en une région à la pointe du progrès technologique.

### ***La mise en place d'un climat budgétaire favorable aux mutations industrielles et aux activités de nouvelle économie***

La politique d'incitations fiscales au développement économique est caractérisée par deux traits essentiels :

- i) Une grande latitude laissée aux autorités infrarégionales dans leurs politiques d'aide.
- ii) Une grande importance attachée au ciblage et à l'adaptation des aides aux objectifs poursuivis (Geahigan, 1994).

La grande décentralisation fiscale aux États-Unis a permis aux collectivités locales, essentiellement les États, d'utiliser beaucoup plus d'instruments fiscaux avec plus d'efficacité que dans le cadre de structures centralisées. Ces instruments fiscaux sont essentiellement l'impôt sur les sociétés et les taxes sur la consommation.

L'État de Pennsylvanie a donc mené une politique d'aide très active qui a largement contribué au redressement économique de la région de Pittsburgh. Ces aides peuvent prendre la forme de subventions, de bonifications de taux d'intérêt, de dégrèvements et d'exonérations fiscales. Parmi les dispositions mises en œuvre figurent des dotations de l'État de Pennsylvanie aux autorités locales dont le but est de financer des projets d'infrastructure permettant l'implantation d'entreprises dans les espaces les moins avancés.

De nombreux programmes d'aide à la reconversion, d'exonérations et d'abattements fiscaux ont pour objectif de favoriser la réorientation d'une main-d'œuvre victime du processus de déqualification consécutif aux restructurations industrielles. Des réductions d'impôt sur les sociétés sont consenties à des entreprises qui s'implantent dans les espaces les moins développés. Les entreprises peuvent en outre bénéficier de crédits d'impôt atteignant 20 pour cent de la valeur de l'investissement visant à améliorer l'habitat et 10 pour cent pour des projets créant des emplois pour les groupes socialement les plus fragiles.

Grâce à la décentralisation, les programmes d'assistance sont extrêmement ciblés et relativement adaptés aux besoins d'une région en reconversion économique, réduction du chômage, diffusion du progrès technique, développement du commerce électronique. La « zone d'entreprises » est l'un des principaux instruments de ciblage des politiques régionales. Ce type de programmes est utilisé par l'État de Pennsylvanie depuis la fin des années 1970 afin d'attirer le secteur privé dans des espaces plus en retard dans la reconversion économique. Ce programme prévoit une assistance financière spécifique aux entreprises industrielles et de service. Il s'agit essentiellement d'accorder aux entreprises s'y implantant des dotations ainsi qu'une exonération partielle ou totale d'impôts sur les sociétés. La mise en place de ces zones d'entreprises a été le principal instrument fiscal au service de la reconversion des friches industrielles en espaces à la pointe du progrès technologique, supports d'incubateurs de *start-ups* et de fonds de capital-risque. Ces objectifs de politique économique peuvent être couplés à des objectifs sociaux. Les programmes d'assistance tendent ainsi à privilégier les entreprises offrant des salaires supérieurs aux salaires minimums et des possibilités d'emploi à temps plein. Des exemptions fiscales sont aussi consenties aux entreprises accordant des bénéfices sociaux, assurance maladie, assurance-vieillesse complémentaire, aux groupes sociaux défavorisés, c'est-à-dire ceux

bénéficiant de la *Earned Income Tax Credit*. Depuis 1943, une quarantaine de zones d'entreprises ont été établies en Pennsylvanie.

Dans le contexte d'un système d'imposition encore très centralisé, la Champagne-Ardenne a peu de marge de manœuvre pour lancer un tel programme. Toutefois, dans le respect du droit de la concurrence communautaire, la Champagne-Ardenne pourrait s'attacher à mieux cibler géographiquement ses programmes d'aide et notamment les adapter aux espaces en voie de reconversion. Les zones franches fiscales telles qu'elles sont pratiquées au niveau central sont, sur le plan de l'efficacité économique, moins adaptées aux besoins spécifiques d'un bassin d'emploi que des programmes d'assistance décidés au niveau local et régional.

L'aide peut également être impulsée par des organismes publics ou semi-publics travaillant en partenariat avec le secteur privé. L'Autorité de développement industriel de Pennsylvanie, autorité administrative indépendante associant les entreprises privées et les services du gouverneur, consent ainsi des prêts aux entreprises pour stimuler l'activité pendant des périodes de chômage élevé. L'État de Pennsylvanie a également mis en place un programme d'assistance technologique afin de promouvoir les transferts de technologie. L'imposition de la dépense est également très favorable aux activités de nouvelle économie (encadré 6).

#### Encadré 6. **Décentralisation fiscale et taxation du commerce électronique aux États-Unis**

Il s'agit essentiellement d'une imposition sur la dépense au titre de la TVA. Comme la TVA est une ressource des États, les mesures concernant la taxation du commerce électronique sont largement laissées à la discrétion politique de ces derniers. Une loi de 1996 prévoit certes la possibilité d'une exonération de TVA des activités de commerce électronique, mais il ne s'agit là que d'une possibilité et c'est aux États fédérés qu'il revient de la mettre en œuvre.

Les États peuvent donc décider de taxer soit l'acheteur, soit le vendeur. Il est vrai que dans la plupart des cas, ces derniers décident, à la différence des États européens, de taxer le vendeur. En tout cas, les États sont libres d'instituer une exonération totale de TVA pour les entreprises de commerce électronique. Cette exonération à laquelle recourt un grand nombre d'États, dont la Pennsylvanie, est évidemment favorable au phénomène des *start-ups* et au développement du commerce électronique. Une telle mesure d'ordre fiscal peut contribuer au développement des activités liées aux nouvelles technologies dans une région subissant d'importantes mutations industrielles et donc faciliter la transition de l'ancienne à la nouvelle économie.

## **Une stratégie globale de développement régional dans le cadre de partenariats public/privé**

Une approche globale du développement est au cœur des stratégies adoptées par les deux régions anglo-saxonnes. Cette définition d'un projet global s'appuie sur la généralisation des partenariats public/privé et du procédé contractuel dont le but est de faciliter la mise en œuvre des décisions. La région de Wallonie a quant à elle adopté un « contrat d'avenir pour la Wallonie » dont l'objectif est, entre autres, d'intensifier l'approche entrepreneuriale du développement régional.

Au Royaume-Uni, c'est aux Agences de développement régional qu'il incombe de définir cette stratégie globale. En dépit d'un mandat réduit à la mise en œuvre d'un programme défini unilatéralement au niveau central, de son manque de ressources et de légitimité démocratique, l'Agence de développement régional des East Midlands a montré son aptitude à adopter un cadre global du développement régional en associant administrations déconcentrées et secteur privé (encadré 7).

L'intérêt de cette approche est bien la dimension interministérielle, globalisante du développement régional associant des objectifs de cohésion sociale à la mise en œuvre de la reconversion économique. En dépit de son manque de moyens financiers, l'ADR constitue une institution chargée de la mise en œuvre

### **Encadré 7. Un bon exemple d'interministérialité : l'Agence de développement régional des East Midlands**

Au cœur du processus de déconcentration britannique, les ADR ne sont ni des institutions législatives, ni des institutions exécutives mais des subdivisions déconcentrées du ministère du Développement régional, des Transports et de l'Environnement britannique. Avec l'approbation de l'administration centrale, elles définissent un cadre pluriannuel de développement global. Parmi les objectifs généraux du cadre adopté en 1999 figurent la cohésion sociale, le développement durable, la citoyenneté, la promotion des avantages comparatifs de la région.

Au titre de la promotion des avantages comparatifs de la région, l'ADR chapeaute les comités de qualification et d'apprentissage, subdivisions territoriales de l'ANPE britannique, mais à la différence de son homologue française, fonctionne en étroit partenariat avec des représentants du secteur privé et des établissements d'enseignement. Ces comités sont essentiellement des agences de placement dont le but est de satisfaire, en étroite coopération avec les institutions de recherche, les entreprises privées et les établissements d'enseignement, les besoins en main-d'œuvre du secteur privé.

des politiques régionales. En France et en dépit de la politique des contrats de plan la multitude des services déconcentrés rend difficile la mise en œuvre d'une approche réellement intégrée.

La coordination des efforts entre les différents acteurs du développement régional, les entreprises, les services du gouverneur, les établissements d'enseignement dont l'Université, les leaders économiques et politiques est au cœur de la stratégie de reconversion industrielle adoptée par l'État de Pennsylvanie. La mise en place d'une telle coordination est la mission principale de *Team Pennsylvania*, un programme institué sous l'égide du gouverneur (encadré 8). Cette valorisation du partenariat s'appuie sur le rôle très actif joué par la société civile. La participation des ONG est un élément critique de ce qu'il est convenu d'appeler l'économie sociale, laquelle connaît un essor assez spectaculaire en Pennsylvanie. L'économie sociale est constituée par l'ensemble des activités à but non lucratif qui

**Encadré 8. Un exemple de partenariat public/privé :  
Team Pennsylvania**

Il s'agit d'un programme de partenariat entre les différents acteurs du développement régional, services du gouverneur, centres de recherche, établissements d'enseignement supérieur et secondaire, entreprises privées. Ce programme établi par le gouverneur de Pennsylvanie a pour objectif essentiel de permettre la réussite de la reconversion économique de Pennsylvanie grâce à une mise en réseau des entreprises de l'ancienne et de la nouvelle économie (*clusters*), des établissements d'enseignement, des entreprises et des administrations elles-mêmes dans le cadre d'une approche globale du développement et dans le but de promouvoir des transferts de technologie.

Ce programme se veut un catalyseur pour maintenir et développer l'emploi grâce à une réduction du chômage d'inadéquation. Toutes les agences de l'État de Pennsylvanie participent à ce programme, ce qui témoigne bien du succès de cette approche globale. La promotion du partenariat établissements d'enseignement/entreprises passe par l'organisation de visites des grandes entreprises sidérurgiques de Pennsylvanie dans les universités. C'est ce partenariat qui favorise la rétention de la population d'étudiants.

La stimulation de la croissance des entreprises de Pennsylvanie est enfin une priorité de *Team Pennsylvania*. Cela nécessite une meilleure compréhension de leurs besoins et requiert donc l'établissement d'un catalogue de ces besoins qui soit aisément accessible aux établissements d'enseignement\*.

---

\* Voir [www.teampa.com](http://www.teampa.com)

visent à améliorer le fonctionnement de l'économie. Le développement de ces activités peut contribuer à corriger l'imperfection du marché du crédit qui, en Champagne-Ardenne, est un obstacle à la création d'entreprises. Les ONG ont ainsi joué un rôle moteur dans l'effort de reconversion. Un partenariat actif entre les organisations syndicales et un organisme parapublic, la « Steel Valley Authority » (Autorité du Bassin sidérurgique) a permis la création de fonds à but non lucratif chargés de permettre le réinvestissement dans l'industrie locale. Ces entreprises articulent dans leur stratégie de prêt des objectifs d'efficience économique et de cohésion sociale. Des prêts à bas taux sont ainsi consentis à des PME en vue soit de les inciter à s'implanter dans des endroits particuliers, soit à créer des emplois pour des catégories ciblées de population, tels les travailleurs déplacés et privés de leur emploi par les restructurations industrielles.

L'une des dimensions de ce cadre global de développement régional doit être la résorption du fossé numérique, un déterminant important du chômage structurel et donc l'identification de toutes les possibilités d'utilisation et de promotion des nouvelles technologies. La réduction du fossé numérique passe par l'existence d'une gouvernance électronique qui a beaucoup contribué au succès des deux expériences anglo-saxonnes.

### *La gouvernance électronique*

On entend par gouvernance électronique non seulement la capacité des pouvoirs publics à utiliser les TIC, mais aussi à promouvoir leur usage par les différents secteurs de la société civile. Cette promotion nécessite une stratégie globale au niveau régional. A la différence des trois autres régions de la comparaison, la Champagne-Ardenne n'a pas pour l'heure réellement mis en œuvre sa transition vers les activités dites de nouvelle économie. Les initiatives prises au niveau régional n'ont pas eu à ce jour de résultats déterminants. Elle peut donc s'inspirer utilement de stratégies mises en œuvre dans des régions urbaines mais aussi rurales (par exemple au Québec et dans les milieux ruraux irlandais).

La Wallonie, elle, a été plus performante notamment en se lançant dans un programme de parcs technologiques et en se constituant une niche dans le domaine des biotechnologies. Le « contrat d'avenir pour la Wallonie » prévoit la création des pôles d'excellence dans le domaine des hautes technologies. Les deux régions anglo-saxonnes ont, elles, pleinement intégré la gouvernance électronique dans leur stratégie de développement. Ainsi, l'Agence de développement régional des East Midlands a institué un observatoire des nouvelles technologies qui permet d'identifier et de disséminer les bonnes pratiques. Le catalogue et la dissémination de bonnes pratiques pourraient aboutir à la création de pôles d'excellence régionaux.

C'est la région de Pittsburgh qui a adopté la politique la plus agressive de promotion des nouvelles technologies. Cette politique passe par une initiative globale de gouvernance électronique, l'initiative « Technologie 21 » mise en place sous l'égide du gouverneur de Pennsylvanie (encadré 9). L'un des piliers de cette initiative est le programme « *link to learn* » (relier pour apprendre) mis en œuvre par l'État de Pennsylvanie dont l'objectif est la réduction du fossé numérique par la dissémination des nouvelles technologies dans tous les établissements d'enseignement secondaires (*high schools*). La réduction du fossé numérique passe aussi par la promotion de liens entre activités de l'ancienne et celles de la nouvelle économie. Des partenariats ont ainsi pu être constitués entre le niveau fédéral, le bureau de l'innovation industrielle, le niveau régional, les services du gouverneur, les centres de recherche et les entreprises pour promouvoir l'innovation technologique et les applications possibles des nouvelles technologies aux secteurs porteurs, notamment celui de l'emballage.

#### Encadré 9. **La gouvernance électronique dans l'État de Pennsylvanie : l'initiative Technologie 21**

Il s'agit d'un programme global fondé sur le partenariat entre les secteurs public et privé, créé sur l'initiative du gouverneur de Pennsylvanie. L'objectif de ce programme est de restaurer la position technologique de la Pennsylvanie grâce à une étroite concertation avec les entreprises et les centres de recherche. Il s'agit de procéder à des auditions de chefs d'entreprise, d'étudier les analyses des centres de recherche et d'établir un catalogue de bonnes pratiques. Ces bonnes pratiques s'inscrivent dans le cadre d'une stratégie plus globale visant à faire de la Pennsylvanie un modèle de transition des activités manufacturières vers les activités de nouvelle économie. Faire de la Pennsylvanie le fer de lance des nouvelles technologies dans la Nouvelle-Angleterre passe par plusieurs lignes directrices :

- Mettre en place un « marketing » agressif de la Pennsylvanie comme État ayant fait le choix résolu de la nouvelle économie.
- Attirer des firmes à la pointe du progrès technique et exerçant de forts effets externes comme « aimants » des nouvelles technologies, support de réseaux de *start-ups*.
- Renforcer les marchés de capital-risque grâce à un climat fiscal et une réglementation favorables à la fois aux investisseurs et aux entreprises de commerce électronique.
- Améliorer la formation technologique de la main-d'œuvre/réduire le fossé numérique.
- Favoriser un partenariat université/entreprises (Pennsylvania Department of Community and Economic Development, 1998).



Les espaces ruraux de Champagne-Ardenne peuvent également s'inspirer des expériences réalisées en milieu rural en Irlande et au Québec. Nombre de régions irlandaises ont en effet institué des centres chargés d'appuyer les PME en milieu rural dans leur stratégie de commerce électronique et de développer des outils et des modèles de référence novateurs qui serviront pour l'ensemble des régions rurales du pays. Ces organismes parapublics ont pour objectif de rendre accessibles les services suivants :

- La sensibilisation sur les enjeux économiques et technologiques de façon à favoriser l'appropriation du commerce électronique par les PME irlandaises.
- L'aide à l'élaboration et l'implantation de stratégies de commerce technologique selon les plans d'affaires des PME.
- La formation à l'exploitation professionnelle des outils Internet.
- L'accompagnement dans l'implantation et le développement de projets de commerce électronique.
- L'aide à la recherche d'opportunités d'affaires sur Internet.
- Les services de veille technologique, stratégique et concurrentielle.

A cette stratégie de type vertical s'ajoute une stratégie de type horizontal telle qu'elle est pratiquée dans la région des Laurentides au Québec. Des entrepreneurs des régions des Laurentides et de Lanaudière ont créé des groupes de discussion informels dans le but d'échanger des bonnes pratiques. Ces entrepreneurs ont accès à des portails commerciaux de type « E-business Service Providers » qui proposent des services de création de sites commerciaux et d'hébergement de base gratuits ou payants aux PME. Ce genre de services est quasiment inexistant en Champagne-Ardenne. Il est en émergence au Québec. Par exemple, dans un avenir assez rapproché, Montentreprise.com ou Clicknet pourraient offrir cette approche à un prix abordable.

## Conclusion

Les nombreuses différences entre les cadres institutionnels incitent à beaucoup de prudence dans les conclusions à tirer de ces comparaisons internationales pour la Champagne-Ardenne. Toutefois, un certain nombre de choix stratégiques semble avoir contribué au succès de la transition économique dans les deux régions anglo-saxonnes, Pittsburgh et East Midlands. Ces dernières ont accordé une grande priorité aux nouvelles technologies de l'information et de la communication. Elles ont su réorienter leur économie d'une base industrielle fondée sur les activités manufacturières vers une économie de services. Elles ont par ailleurs retrouvé un bon niveau de compétitivité grâce à des liens toujours plus étroits entre activités de l'ancienne et celles de la nouvelle économie. Elles sont en outre caractérisées par une grande flexibilité des marchés régionaux de

l'emploi. Elles affichent enfin des performances assez remarquables en matière de réduction des taux de non-emploi et des taux de chômage. Ces performances n'auraient pas été possibles sans l'adoption de certains modes de gouvernance. Tous s'appuient sur un partenariat public/privé, sur la déconcentration et la décentralisation des décisions, sur un cadre budgétaire favorable aux activités de nouvelle économie, sur un rôle actif joué par la société civile et à travers elle, les organisations non gouvernementales.

Le contexte institutionnel, essentiellement la décentralisation des politiques structurelles, a également été déterminant. Dès lors, abstraction ne saurait être faite du cadre national dans lequel sont adoptées les stratégies de développement régional. Ce qui importe pour la Champagne-Ardenne, c'est sa capacité à adopter un cadre global de développement de façon relativement autonome par rapport aux préoccupations centrales d'aménagement du territoire. L'exemple des East Midlands a montré qu'un tel cadre pouvait être imaginé même dans le contexte d'un État centralisé. Toutefois, la capacité d'une région en reconversion industrielle à réussir sa transition dépend largement de son degré d'autonomie financière et donc du niveau de discrétion politique qui lui est constitutionnellement reconnu.

## Notes

1. Voir chapitre « Stratégies et gouvernance régionales ».
2. L'existence de salaires minimaux régionaux constitue la conséquence de l'effet Samuelson-Balassa : les différences régionales de productivité marginale et donc entre les coûts des biens non échangeables conduisent à des différences régionales de coût du travail. Ainsi, si l'existence d'un salaire minimum régional ne constitue pas un optimum de premier rang (absence de salaire minimum), il peut toutefois constituer un optimum de second rang par rapport à l'existence d'un salaire minimum centralisé.
3. US Census Bureau 1999.
4. State of the Region's Indicators. East Midlands. Royaume-Uni.
5. State of the Region's Indicators.
6. Selon les théories de Coase (*the nature of the firm*) et les nouvelles théories de l'entreprise, si la petite taille d'une entreprise augmente les coûts de transaction, elle réduit en revanche les coûts de congestion, les coûts administratifs, maximise les avantages du marché et augmente les opportunités d'innovation.
7. Le concept néoclassique de chômage structurel a une composante territoriale. Des rigidités institutionnelles au niveau national peuvent être à l'origine d'un fonctionnement non optimal du marché du travail d'un bassin d'emploi et son incapacité à répondre à des chocs d'offre exogène, surtout si la mobilité interrégionale des travailleurs demeurent imparfaite. Cette inadaptation d'institutions centralisées aux variations interrégionales de la productivité du travail peut avoir pour conséquence de prolonger la durée de recherche d'emploi au niveau régional et donc d'augmenter le taux de chômage d'équilibre.

## **Stratégies et gouvernance régionales**

Une bonne méthode pour évaluer les politiques mises en place dans une région est de les juger à l'aune des mesures prises dans des régions similaires. Ce chapitre s'efforce donc de mettre en perspectives les interventions publiques en Champagne-Ardenne par rapport aux mesures prises dans le groupe de référence des régions intermédiaires qui figure dans le premier chapitre (incluant le Centre, la Lorraine et la Picardie). Dans la mesure où les contrats de plan représentent une bonne part de l'enveloppe des dépenses publiques dans la région, ils constituent le premier élément de référence. L'un des principaux enjeux de ces contrats est de rompre avec la logique d'enclavement qui a présidé pendant longtemps aux destinées de Champagne-Ardenne. Il s'agit aussi de mobiliser le potentiel interne de développement du territoire. Comme l'a montré la comparaison du chapitre précédent, la stratégie à mener doit viser à faciliter un redéploiement de l'économie vers les activités fondées sur le savoir, à tirer parti des avantages comparatifs et à induire des modifications des modes de gouvernance. Dans ce contexte, il faut aussi prendre en compte et apprécier la gestion de proximité et les politiques d'intervention propres conduites par le Conseil régional. L'efficacité de ces politiques ne dépend cependant pas de ses seules décisions. Il faut aussi que l'architecture des compétences et des ressources lui permette d'exercer ce pouvoir dans de bonnes conditions. Enfin, l'atomisation des entités politiques et administratives n'est pas souhaitable. Comme ailleurs en France, la taille des municipalités est trop petite et l'intermunicipalité devient un enjeu important.

### **Le cadre des contrats de plan État-Région**

Initié pour la première fois et de manière limitée au milieu des années 1980 dans le sillage des lois de décentralisation, le contrat de plan État-Région (CPER) est maintenant un instrument essentiel de la politique régionale française (encadré 10). Dans toutes les régions, la négociation à laquelle il donne lieu est un moment majeur de la vie économique et administrative locale. D'une génération à l'autre, le champ de contractualisation s'est étendu et les engagements financiers se sont accrus. Leur importance s'est renforcée également du fait de la

### Encadré 10. Le mécanisme des contrats de plan État-Région

Aux termes de l'article 11 de la loi du 29 juillet 1982, « le contrat de plan conclu entre l'État et la région définit les actions que l'État et la région s'engagent à mener conjointement par voie contractuelle pendant la durée du plan », soit 7 ans pour la dernière génération de contrats qui couvre la période 2000-2006.

Ces contrats recueillent les actions et engagements financiers de l'État et des collectivités territoriales, Conseil régional et Conseils généraux. Ils sont conduits par un Comité de pilotage, composé du préfet de région, du président du Conseil régional, des présidents de conseils généraux et du président du Conseil économique et social de région, en charge de suivre et de contrôler l'évolution des programmations arrêtées et de préparer l'avenant éventuel de 2003 après l'évaluation de mi-parcours.

Les contrats de plan 2000-2006 comportent aussi un volet territorial regroupant les politiques ayant vocation à s'inscrire dans un projet de territoire sur lequel l'État, la région et les collectivités mobilisent prioritairement et conjointement leurs interventions.

disparition de la planification nationale, si bien que les CPER apparaissent maintenant comme le seul exercice de réflexion prospective et concertée à ce niveau.

Le contrat de plan État-Région 2000-2006 de la Champagne-Ardenne est une parfaite illustration de ces tendances. Il représente tout d'abord des engagements financiers conséquents pour un montant total de plus de 7 milliards de francs qui seront injectés dans l'économie régionale pour une période de sept ans. L'État et la région consacreront respectivement une enveloppe globale de 2 049 millions de francs et de 2 477 millions de francs, l'apport des autres collectivités se chiffrant à 2 200 millions de francs, à laquelle s'ajouteront les contributions européennes. Il fixe ensuite de manière claire les grandes orientations de la stratégie des années à venir et les regroupe autour de trois thèmes :

- Favoriser les échanges, le développement et la cohésion des territoires.
- Renforcer l'attractivité du territoire.
- Favoriser le développement économique et l'emploi.

Ces objectifs, bien que génériques, s'inscrivent dans la continuité par rapport au CPER 1994-1999. Celui-ci visait cinq cibles : i) faire passer la Champagne-Ardenne d'un statut de région de transit à celui d'un territoire d'accueil d'activités, organisé dans un cadre inter-régional et transfrontalier ; ii) réduire les disparités régionales entre l'Ouest, sous l'influence de l'Ile-de-France, et l'Est ;

iii) affirmer l'identité régionale en concentrant les interventions de l'État et de la région pour valoriser les atouts régionaux ; iv) résorber les retards et amplifier les débuts de réussite ; v) ouvrir la région vers l'extérieur, c'est-à-dire développer les exportations et les investissements à l'étranger, y compris dans les pays d'Europe centrale et orientale.

Si ces objectifs ne sont pas remis en cause, la nouvelle stratégie de développement territorial de la région se propose de répondre de manière plus soutenue à plusieurs préoccupations majeures, qui sont affichées dans le CPER :

- Éviter que la région ne se scinde de plus en plus en une sphère de l'urbain et une sphère du rural.
- Éviter que les entités urbaines se développent isolément, sans que ne soient atteintes des masses critiques raisonnables.
- Éviter que n'émergent des regroupements de collectivités locales plus par génération spontanée que par l'application d'une stratégie d'aménagement du territoire.

Sur le plan strictement financier, la région Champagne-Ardenne semble avoir bénéficier d'un traitement favorable, l'État majorant son effort de près de 15 pour cent par rapport à la génération précédente de contrat de plan. La contribution que la région apporte se révèle toutefois particulièrement lourde puisqu'à elle seule la région augmente sa participation de plus de 1 100 millions de francs, soit plus de 59 pour cent.

La comparaison avec le CPER 1994-1999 montre en outre que certains infléchissements ont été imprimés à la politique de développement de la région (tableau 35). En particulier, les actions concernant le cadre de vie ont fait l'objet d'une attention considérablement accrue et les mesures pour le développement du tourisme ont été sensiblement amplifiées (mais elles restent probablement encore très insuffisantes). En revanche, les budgets concernant les mesures intéressant

Tableau 35. **Structure des contrats de plan 1994-1999 et 2000-2006**

En pourcentage

Affectation des ressources	CPER 1994/98	CPER 2000/06
Cadre de vie	5.7	18.9
Tourisme	0.6	1.3
Culture	0.8	1.6
Santé	0.8	2.1
Transports	52.7	44.8
Formation des hommes	17.6	11.8
Prévention des catastrophes	0.3	3.5
Développement économique	21.5	16.0

Source : DATAR.

directement le développement économique ont une place relativement moins importante. Les crédits consacrés à la formation accusent aussi un repli relatif. Pour la première fois, le contrat de plan consacre un budget important à la lutte contre les inondations pour protéger la population et les entreprises concernées et pour gommer l'image négative véhiculée par les médias en période de crue grave.

### La structure du CPER 2000/2006

Ainsi que fait apparaître le tableau 36, on continue de tabler, pour favoriser le développement de la région, sur la mise à niveau et le développement des infrastructures. L'État et la région affichent en outre pour la première fois leur volonté d'intégrer une approche intermodale permettant de mieux prendre en compte les spécificités des flux transport de fret et transport de voyageurs. Le but est à la fois d'ouvrir la région sur l'extérieur pour en faire une zone non plus de transit, mais d'accueil, et de fluidifier en quelque sorte les échanges infrarégionaux dans des

Tableau 36. **Allocation des fonds du CPER Champagne-Ardenne 2000-2006 par grands thèmes**  
En millions de francs

A. Favoriser les échanges, le développement et la cohésion des territoires de la région	i) Développer les territoires (Total : 1 641)	Contrats agglomérations, pays, réseaux de villes	650
		Tourisme	30
		Contrats de ville	700
		Volet culture	111
		Volet santé	150
	ii) Mieux insérer la région dans les courants d'échanges (Total : 3 192 MF)	Volet ferroviaire	649
Volet routier		2 396	
Volet fluvial		147	
B. Renforcer l'attractivité de la région (Total : 935 MF)	i) Développer la vie universitaire	593	
	ii) Favoriser la mise en réseau des établissements d'enseignement	31	
	iii) Préservation des milieux naturels	311	
C. Favoriser le développement économique et l'emploi	i) R-D	261	
	ii) Zones industrielles	700	
	iii) Pôles de compétence	63	
	iv) Développement technologique	126	
	v) Projets des entreprises	312	
	vi) Anticipations des mutations industrielles	62	
	vii) Développement agricole	353	
	viii) Ressources humaines	265	
D. Développement des relations internationales			

18

Source : DATAR.

courants Nord-Sud et Est-Ouest. Il s'agit aussi de contribuer significativement aux objectifs poursuivis par la France pour satisfaire aux obligations du protocole de Kyoto visant à réduire de 10 pour cent les émissions de gaz à effet de serre à l'horizon 2010. D'où les investissements considérables engagés aussi bien en faveur du TGV et de la voie d'eau que pour les infrastructures de désertes routières (environ un tiers de l'enveloppe totale sera dédiée à l'amélioration du réseau routier) sur l'ensemble du territoire.

Si l'ambition est claire, elle suppose toutefois que les engagements de crédits répondent bien à l'exigence affichée et que ce contrat, contrairement au précédent, ne souffre pas de retard décisionnel. Une lecture plus critique peut révéler un aspect moins favorable qui, au travers de ces investissements, place la région en situation de financeur supplétif de l'État, l'obligeant ainsi à contribuer fortement à la réalisation d'infrastructures nationales, comme le TGV par exemple. La lecture des orientations générales de l'ensemble des contrats de plan révèle toutefois des options du même ordre dans les autres régions. Ceci étant, il importe que la région soit vigilante dans l'inscription et la consommation réelle des crédits affectés par l'État, d'où l'intérêt majeur que représente l'étape d'évaluation du Contrat de plan à mi-parcours qui permettra à la collectivité régionale d'apprécier l'effort engagé et le cas échéant, de le réorienter vers les objectifs initiaux.

Deuxième poste de dépenses, le développement économique bénéficie de l'inscription de crédits à hauteur de 2 142 millions de francs. Ces crédits ont pour finalité d'accompagner l'évolution et la diversification des activités existantes ainsi que la création de nouvelles activités, en apportant une attention toute particulière aux bassins d'industries traditionnelles sensibles, aux nouvelles technologies ainsi qu'aux secteurs tertiaire et agro-alimentaire. L'accueil des entreprises avec la mise en place de zones d'activités de référence est considéré comme une tâche majeure de la politique régionale, de même que la réhabilitation des friches industrielles et la création de pôles d'excellence par l'innovation et le transfert de technologies.

Ce souci de développement des activités nouvelles se retrouve d'ailleurs dans le descriptif des actions prévues en matière de recherche et technologie avec la poursuite de la politique amorcée dans le précédent contrat de plan pour pallier les retards accumulés. Les montants annoncés restent néanmoins modérés. Il est envisagé de favoriser le soutien aux équipes de recherche et aux pôles de compétences reconnus, tels Europol'Agro, le secteur des biomolécules-biomatériaux ou de la mécanique, ou en émergence comme ceux de l'emballage et du conditionnement et d'encourager toutes les formes de transfert de technologie vers le secteur économique. A ce titre, la région Champagne-Ardenne semble s'orienter vers une dynamique recherche-transfert-entreprises inspirée de l'exemple de la région picarde qui a su très tôt dégager les lignes de force du développement de ces secteurs traditionnels avec l'appui d'une politique de



recherche étroitement concertée. Le secteur de l'agriculture et de la forêt garde une priorité importante et bénéficie de 353 millions de francs de crédits.

La région souhaite aussi combler son retard en matière de formation supérieure et de R-D (en particulier en fortifiant l'université de Reims, l'UTT et l'école d'ingénieur en emballage et conditionnement). Ce volet (doté de 863 millions de francs) vise à accompagner le développement qualitatif et quantitatif de l'enseignement supérieur en améliorant les conditions de travail et de vie étudiante et en rénovant le patrimoine immobilier universitaire. Une attention particulière sera notamment portée sur les équipements sportifs au travers d'un pôle sport à Reims et de gymnases à Charleville-Mézières et Troyes.

Toutefois, comme dans le cas des infrastructures de transport, le contrat de plan État-Région 2000-2006 privilégie les domaines partagés avec l'État ou même ne relevant que de sa seule compétence. Si la participation au titre de l'enseignement supérieur par exemple est présentée comme déterminante dans une logique d'aménagement du territoire et de développement du territoire, il n'en reste pas moins que les principales orientations retenues relèvent plus d'une lecture contrainte des objectifs du plan U3M que d'une démarche proprement régionale.

Au titre de la promotion de l'image de la région, le CPER affiche des priorités en matière de tourisme avec 30 millions de francs pour soutenir le développement des territoires dédiés au tourisme, mettre en valeur le patrimoine naturel et historique et dans le domaine culturel avec une volonté de rééquilibrage et de meilleure répartition des équipements culturels régionaux. Un projet ambitieux de Parc régional, « vitrine de l'Europe », concourt à cette recherche d'attractivité et de notoriété.

Il s'agit enfin de réduire les déséquilibres territoriaux en renforçant l'armature urbaine et en développant les échanges entre territoires urbains et territoires ruraux. Pour y parvenir, le contrat de plan État-Région consacre 838.6 millions aux investissements urbains (troisième poste de dépenses du CPER). Il renonce à faire de Reims une métropole régionale, préférant organiser une « métropolisation multipolaire ». On opte pour une organisation métropolitaine faite de villes mises en réseau, en améliorant les infrastructures de communication existantes entre ces villes, et en confirmant l'organisation d'une dorsale Nord-Sud, dorsale qui se trouve déjà en œuvre, mais qu'il faudrait mieux structurer.

### ***Les contrats de plan dans les régions tests (Lorraine, Picardie, Centre)***

Ces régions poursuivent dans le cadre contractuel des stratégies souvent similaires à celles de la Champagne-Ardenne, même si les caractéristiques locales et historiques font également apparaître des différences (tableau 37). Dans la région Centre, le CPER 2000-2006 s'est fortement étoffé avec un doublement des fonds alloués par rapport au précédent contrat, l'État ayant augmenté sa contribution

Tableau 37. **Contrats de plan État-Région 2000-2006 des régions test**  
Hors dépenses des collectivités infrarégionales et programmes européens

	Montant en milliards de francs		Montant total/habitant (toutes collectivités)		Priorités
	Région	État	(en FF)	dont : État	
Champagne-Ardenne	2.48	2.40	4 918	1 797	Communication, enseignement supérieur et recherche
Centre	3.50	4.00	4 207	1 655	Transport et communications territoires solidaires (Sud)
Lorraine	5.15	5.35	6 417	2 341	Infrastructures, formation, entreprise
Picardie	3.14	3.01	3 846	1 619	Infrastructures de transport
France	115.78	110.00		1 883	

Source : DATAR.

de 15 pour cent. Aux 9 milliards reçus s'ajoute 1.5 milliard de francs de fonds structurels (Objectif 2) et 5 milliards de francs de la politique agricole commune (PAC). Comme pour la Champagne-Ardenne, le contrat accorde la priorité aux infrastructures ferroviaires, aux NTIC (réseau à haut débit), au développement économique<sup>1</sup> et à la solidarité infrarégionale. La part des dépenses consacrées à la formation, la recherche et l'enseignement supérieur est en revanche plus importante qu'en Champagne-Ardenne.

Le contrat lorrain est, quant à lui, plus généreux (en termes relatifs) en matière de solidarités territoriales (pays, réseaux de villes) et de coopération inter-régionale. Actuellement, il n'existe que 3 pays et 8 contrats de villes. L'objectif à atteindre d'ici 2003 est de 12 pays et 13 contrats de villes. Il s'agit au total de renforcer l'attractivité de la région et de développer les effets multiplicateurs sur l'emploi, de valoriser la position stratégique de la Lorraine et de favoriser l'égal accès de tous à l'emploi, aux services et à la culture. En dehors de sa contribution en augmentation de 26 pour cent, l'État versera une enveloppe supplémentaire de 833 millions de francs pour « l'après-mines ». L'intervention régionale portera sur huit filières régionales (tourisme, bois, agro-industrie, mécanique, électronique, communication, logistique, plasturgie et textiles) et s'exercera dans trois domaines (immobilier, équipements de production et accès aux marchés extérieurs).

Pour la Picardie, le contrat 1994-1999 portait sur un montant de 2.5 milliards de francs. Le nouveau contrat traduit l'accroissement de l'engagement de l'État (+22 %) à hauteur de 3 milliards de francs, auquel il faut ajouter les fonds issus du nouvel Objectif 2. En dehors des infrastructures, la politique urbaine va bénéficier

de sommes substantielles (8 contrats d'agglomération devraient être signés, 7 autres villes seront aidées par la région). Par ailleurs, on compte former plus de 15 000 apprentis d'ici 2006. Les regroupements d'entreprises seront encouragés et les districts industriels renforcés<sup>2</sup>. Le département de l'Aisne, parent pauvre de la région, devrait recevoir une bonne part de la manne gouvernementale et régionale.

L'effort de l'État en Picardie demeure légèrement inférieur à celui de la région, situation que l'on retrouve d'ailleurs en Champagne-Ardenne. De manière générale, les deux contractants mettent des sommes comparables dans le pot commun, sauf peut-être dans le cas du Centre. Même s'il n'a pas comblé les retards antérieurs, l'État investit maintenant plus en Champagne-Ardenne (*per capita*) que dans les autres régions (Lorraine exceptée)<sup>3</sup>. La même remarque peut être faite et sans doute de manière encore plus appuyée pour les fonds européens<sup>4</sup>. Si la Champagne-Ardenne a renforcé sa position, elle n'a toutefois pas totalement remonté la pente par rapport à la moyenne française et même par rapport aux autres régions tests (Centre excepté) (tableau 38).

Tableau 38. **Contribution des fonds européens**

En millions de francs

	Champagne- Ardenne	Centre	Lorraine	Picardie
CPER 94/99	796	815	2 007	885
CPER 00/06	1 489	1 442	2 700	1 698

Source : DATAR.

Comme pour l'ensemble des régions françaises, on peut se demander si les collectivités décentralisées tirent tout le parti possible de ces fonds. En premier lieu, leur gestion centralisée ne donne pas aux élus locaux et aux responsables des collectivités les moyens de décider réellement de leurs orientations, à l'inverse par exemple de la situation qui prévaut dans d'autres régions européennes. En second lieu, du fait des lenteurs de la bureaucratie centrale, les temps d'obtention des crédits sont particulièrement longs. En fin de période, les dépassements de délais peuvent même déboucher sur la perte pure et simple des fonds ou sur le financement de projets de seconde qualité agréés dans la précipitation. Compte tenu des sommes considérées, c'est-à-dire dans le cas de la Champagne-Ardenne un apport financier de 1.4 milliard de francs pour la période 2000-2006, le problème mérite considération<sup>5</sup>.

En dehors des questions liées aux montants des fonds disponibles et même si les contrats reflètent un accord entre l'État et les régions concernées, les controverses

restent nombreuses en Champagne-Ardenne comme dans les autres régions tests. En particulier, les pouvoirs régionaux se plaignent de l'immiscion de l'État au niveau infrarégional. Il lui est reproché notamment de s'impliquer dans la gestion des contrats de pays initiés et financés par certaines régions (31 pays dans le Centre) sans contribution financière significative. Par ailleurs, du fait des lourdeurs administratives et des délais imposés par l'État central, les régions dotées de programmes LEADER et INTERREG (pour lesquels elles ont désormais un mandat de gestion) sont dans l'obligation d'opérer des avances de trésorerie. En outre, la forte spécialisation des financements tend par ailleurs à réduire l'autonomie des collectivités territoriales. Complexe et instable du fait du renouvellement constant de ses règles, la procédure des CPER est même jugée « contournée dans son principe et obsolète dans nombre de ses dispositions pratiques » par la Cour des comptes. Le principe d'une évaluation à mi-contrat prévue dans les CPER 2000-2006 devrait cependant à l'avenir favoriser une meilleure appréciation de l'action publique et permettre d'effacer le sentiment « d'ambition collective inachevée » que les élus locaux retiennent du dernier exercice.

### **Les capacités d'intervention propres de la région Champagne-Ardenne**

Les lois de décentralisation (1982) ont accordé aux régions et aux collectivités de nouvelles compétences (tableau 39). D'importantes responsabilités d'investissement ont été consenties au niveau régional. Par ailleurs, même si l'État exerce toujours des missions de gestion locale, que ce soit dans les domaines où la loi lui reconnaît une compétence comme dans les secteurs censés avoir été transférés aux collectivités locales, des domaines entiers de l'action publique sont maintenant cogérés, telles l'action sociale, l'éducation, la culture ou la sécurité. Dans tous ces domaines, la Champagne-Ardenne a mis à profit les marges de manœuvre disponibles afin de conduire une politique régionale active, surtout dans la dernière moitié des années 1990.

A ces compétences générales, il convient d'ajouter celles qui sont relatives au fonctionnement des structures intercommunales (tableau 40).

### ***La politique de la région***

Au-delà des dispositifs classiques, le Conseil régional (CR) a engagé au fil des années dans ses différents domaines de compétences des actions conséquentes. Le budget 2001 (près de 2 milliards de francs) témoigne de l'importance de ces interventions<sup>6</sup> pour une bonne part hors contrat de plan.

Comme principales mesures, on peut retenir les initiatives de soutien aux activités traditionnelles et émergentes (174 millions de francs au budget primitif 2001). Il s'agit entre autres d'aides aux entreprises, aux investissements, à l'exportation, à l'immobilier et à la promotion des technologies propres. Un fonds

Tableau 39. Les compétences des niveaux infranationaux de gouvernements

Compétences	Commune	Département	Région
Action sociale	CCAS <sup>1</sup> Établissement des demandes Prestations spécifiques	Aide à l'enfance Protection maternelle Handicapés Personnes âgées Service social (RMI) Prévention sanitaire	Financement facultatif
Enseignement	Écoles primaires	Collèges	Lycées Établissements d'éducation spéciale
Économie et développement local	Aides indirectes Aides directes complémentaires Chartes intercommunale d'aménagement	Aides indirectes Aides directes complémentaires Équipement rural	Pôles de recherches Développement Aides directes et indirectes Aménagement du territoire Contrat de plan Parcs naturels
Transports	Urbains	Non urbains (RD) Plan départemental des transports Transports scolaires	Liaisons d'intérêt régional Voies navigables TER <sup>2</sup>
Culture	Archives Musées Bibliothèques Conservatoires	Archives Musées Bibliothèques Centrales de prêts	Archives Musées FRAC <sup>3</sup>
Urbanisme	Schémas directeurs Plan local d'urbanisme Plan d'occupation des sols (permis de construire)		Schéma d'aptitude et d'utilisation de la mer
Environnement	Distribution d'eau Assainissement Collecte et traitement des ordures		Protection de l'environnement Collège du patrimoine et des sites
Voirie	Routes communales Ports de plaisance	Routes départementales Ports	
Formation		Avis des comités départementaux de la formation professionnelle	Formation professionnelle des jeunes Actions de formation des moins de 26 ans Fonds régional de l'apprentissage
Logement	Programme local de l'habitat (action en faveur des mal logés)	Conseil départemental Plans de logement ADIL <sup>4</sup>	Aides complémentaires

1. CCAS : Centre communal d'action sociale.

2. TER : Transports express régionaux.

3. FRAC : Fonds régional d'art contemporain.

4. ADIL : Association départementale d'information sur le logement.

Source : Le Monde (2001).

Tableau 40. **Compétences relevant des structures intercommunales**

Communautés urbaines	Communautés d'agglomération	Communautés de communes
Urbanisme (aménagement des sites d'habitation et d'activité)	Développement économique	Aménagement de l'espace
Locaux d'enseignement	Transports	Développement économique
Transports urbains	Aménagement de l'espace	Protection de l'environnement
Assainissement, ordures ménagères	Logement	Logement
Voirie	Politique de la ville	Voirie
<i>Source : Le Monde (2001).</i>		

de développement et de garantie a été mis en place et des aides sont octroyées aux PME pour la création d'entreprises conjointes dans le cadre du programme européen JEV. Même constat pour l'aménagement du territoire (392.6 millions de francs au budget primitif 2001) avec notamment une politique de soutien aux territoires fondée sur l'initiative locale et la coopération intercommunale pour la mise en œuvre de projet de développement global à l'échelle de « territoires pertinents » par le biais notamment des chartes de territoires.

Il faut souligner aussi des interventions dans les domaines de la coopération, de la culture, des entreprises, de l'enseignement supérieur et de la recherche. Elles tendent à favoriser auprès des jeunes et des entreprises un véritable esprit d'ouverture et de coopération avec les pays de l'Union européenne, d'Europe centrale et orientale, d'Amérique latine ou d'Asie. Ces interventions hors région, comprenant les programmes d'action communautaire, de coopération et de relations extérieures représentent un budget de 13.8 millions de francs.

Aux orientations de principes notamment incluses dans le Schéma régional d'aménagement et de développement du territoire, il convient en outre d'ajouter le dispositif complémentaire spécifique à la Champagne-Ardenne qui prévoit une enveloppe supplémentaire de 318.5 millions de francs. Celle-ci vise à placer le Conseil régional en situation de financer des équipements structurants recensés par les départements et qui n'ont pas été retenus dans le contrat de plan État-Région. Il s'agit là d'une action spécifique et complémentaire au CPER.

Enfin, depuis plus de trois ans la région fournit un effort conséquent en matière de développement et de diffusion des nouvelles technologies de l'information et de la communication. Après sa contribution à l'équipement des lycées, le Conseil régional vient de conclure un accord avec la Caisse des dépôts et consignations (CDC) pour favoriser la création d'espaces publics numériques (EPN) sous l'appellation de « cyberbases ». Un budget de 4 millions de francs prévu sur la période 2001 à 2003 permettra aux projets portés par les collectivités et répondant

à un cahier des charges régional en cours d'élaboration, de bénéficier d'un cofinancement de la région et de la CDC plafonné à 400 000 francs.

### ***Les marges de manœuvre de la région***

#### *La coopération verticale*

Comme l'a montré l'examen des contrats de plan, les relations entre l'État et les collectivités sont ambiguës. De ce point de vue, la Champagne-Ardenne est logée à la même enseigne que les autres régions. Tout d'abord, les collectivités font remarquer que le partenariat avec l'État s'accompagne souvent d'un ensemble de contraintes les obligeant à financer les actions de l'administration centrale. L'État fixe en effet dans le cadre de ses schémas de services collectifs des priorités régionales qui lui permettent d'assurer un pilotage méthodologique des négociations (c'est le cas par exemple du volet territorial intégrant les contrats de pays et/ou d'agglomération). On fait ensuite valoir que le gouvernement « récupère » des compétences de gestion locale par le biais de ses services qui coexistent localement avec ceux des collectivités, faute d'une déconcentration effective. Présentée comme l'illustration de son souci de préserver la cohérence nationale en gommant les disparités régionales, cette attitude se heurte souvent aux oppositions locales qui voient là la preuve d'un interventionnisme étatique remettant en cause le principe de libre administration. Au total, la contractualisation peut parfois apparaître aux yeux des élus comme le moyen pour l'État d'imposer ses propres objectifs.

Ces dérives sont connues et le fonctionnement de la décentralisation fait l'objet d'une vaste réflexion. Celle-ci est notamment alimentée par les travaux de la mission sénatoriale, ceux de la Commission Mauroy réunie par le gouvernement et par des initiatives de collectivités comme celles de Conseils régionaux de Bretagne et d'Alsace. Ces contributions militent pour une refonte des relations État-collectivités et pour un approfondissement des lois de 1982<sup>7</sup>.

#### *Les tendances de la fiscalité*

Les relations financières et fiscales entre l'État et les collectivités ont subi une détérioration dans la période récente qui vient accroître les problèmes de la contractualisation. La marge de manœuvre fiscale des collectivités, c'est-à-dire leur capacité à influencer le montant de leurs recettes fiscales se réduit en raison de la conjonction de deux phénomènes. Tout d'abord, l'élimination partielle ou totale de certains impôts ampute l'indépendance fiscale des régions (par exemple, la suppression des parts régionales et départementales de la taxe foncière sur le non-bâti en 1993, la suppression de la part additionnelle régionale aux droits de mutations à titre onéreux en 1999 ou encore la suppression de la part

régionale de la taxe d'habitation et celle de la vignette automobile en 2000). En deux ans, 25 pour cent des recettes fiscales propres des régions ont disparu (elles sont d'ailleurs passées dans les budgets locaux de 54 à 44 %). Dans la mesure où elles ont été compensées par des transferts de l'État, la dépendance vis-à-vis du gouvernement central s'est accrue<sup>8</sup>. L'autonomie des régions s'est ensuite réduite car les possibilités de voter les taux ont été diminuées. En 1999, le vote des taux des droits de mutations à titre onéreux des départements sur les locaux à usage professionnel a été supprimé et la réforme a été poursuivie en 2000 avec l'unification des taux départementaux des droits de mutations à titre onéreux sur les locaux d'habitation. Enfin, les taux votés s'appliquent à des assiettes réduites du fait de la suppression en 1999 de la fraction de l'assiette de taxe professionnelle sur les salaires.

Certains affirment que l'État semble s'engager dans un processus d'affaiblissement de l'impôt local, faute de le réformer, accordant dans un premier temps des allègements au contribuable qu'il compense au bénéfice des collectivités selon une procédure de dégrèvement ; puis dans un deuxième temps, amorçant au travers des exonérations l'extinction lente de l'impôt (Guengant et Josselin, 2000). D'autres dénoncent un phénomène de recentralisation financière qui prive le pouvoir local d'une capacité de choix et de ressources, puisque dans le même temps, l'État n'augmente pas de manière significative ses contributions aux collectivités territoriales, comptant sur la rationalisation des dépenses budgétaires locales et laissant le soin au dynamisme des bases de compléter les ressources d'autofinancement.

L'examen du Budget primitif pour 2001 de la région Champagne-Ardenne suggère toutefois une vision plus nuancée de la réalité (tableau 41). D'un montant global de 1 988 040 000 francs, ce budget en hausse de 7.4 pour cent accompagne les orientations adoptées dans le contrat de plan et traduit une situation financière nouvelle qui prend en compte les pertes de recettes locales (-160 millions de francs par an au titre des cartes grises, une diminution des recettes de fiscalité indirecte de 194 millions de francs) et le transfert de nouvelles compétences vers la région comme celle des transports régionaux de voyageurs qui nécessitent d'importants efforts d'investissement. Face à ce dilemme, la région opte pour un recours accru de l'emprunt (442 millions de francs cette année) qui représente près du quart de son budget global. Cette décision intervient après deux exercices précédents consacrés justement à la réduction de l'endettement, ce qui vraisemblablement conduira la région dans les années à venir à augmenter ses taux de fiscalité, ce qu'elle n'a pas fait en 2001.

La commission Mauroy, consciente de cette dérive financière propose de spécialiser les impôts par collectivité et de définir des blocs de compétences cohérents, mais le rapport ne précise pas la façon d'y parvenir. A noter l'exemple de la Taxe professionnelle unique (TPU) appliquée dans les structures intercommunales qui organise une véritable coordination fiscale entre le communal et



Tableau 41. **Budget prévisionnel 2001 pour la région Champagne-Ardenne**

Dépenses budget prévisionnel 2001		
Secteur	Montant (en francs)	Part du budget (%)
Formation recherche	1 048 200 000	53.0
Aménagement	392 600 000	19.7
Économie	174 330 000	8.7
Qualité de vie	66 000 000	3.3
Interventions hors région	13 860 000	0.7
Recettes budget prévisionnel 2001		
Secteur	Montant (en francs)	Part du budget (%)
Recettes de l'État	781 009 500	39.2
Participations	31 520 000	1.6
Avances remboursables	60 129 500	3.0
Recettes diverses	1 871 000	1.0
Fiscalité directe	477 510 000	24.0
Fiscalité indirecte	194 000 000	9.7
Emprunt	442 000 000	22.2

Source : Conseil régional de Champagne-Ardenne.

l'intercommunal sous couvert du principe de l'attelage. Son effet d'unité et de partage du produit fiscal évite à la fois la superposition et l'inflation fiscale.

### Le développement des coopérations horizontales

Une autre manière d'améliorer la gestion de proximité consiste à bien dimensionner les unités territoriales pour favoriser l'action économique et l'emploi et répondre plus efficacement aux demandes des citoyens. En Champagne-Ardenne comme dans la France entière, les communes sont trop petites pour constituer des entités de base appropriées pour la politique territoriale<sup>9</sup>. La coopération intercommunale permet dans ce contexte de capter les économies d'échelle et de favoriser la diminution des coûts unitaires des services publics offerts à la population. Ensuite, grâce au dispositif de fiscalité partagée<sup>10</sup> (une spécificité de l'intercommunalité française), elle met un terme à la concurrence fiscale acharnée à laquelle se livrent les collectivités territoriales.

Avec 61 pour cent de sa population intégrée dans une structure intercommunale à fiscalité propre – communautés de communes, communautés d'agglomération (encadré 11) – contre 51 pour cent en France métropolitaine, la Champagne-Ardenne apparaît comme bien avancée dans ce domaine. Cependant, ce taux élevé d'intercommunalité masque d'importantes disparités infrarégionales (tableau 42). Il est surtout le fait du département de la Marne, le plus peuplé,

### Encadré 11. La communauté d'agglomération troyenne (CAT)

L'un des exemples les plus significatifs de l'intercommunalité en Champagne-Ardenne est la Communauté d'agglomération troyenne (CAT), établissement public de coopération intercommunale (EPCI) qui regroupe 11 communes et 125 051 habitants (chiffres au 1<sup>er</sup> janvier 2000). La CAT dispose d'une fiscalité différenciée (par opposition à une fiscalité additionnelle qui s'ajouterait aux quatre taxes locales) dans laquelle elle lève une taxe professionnelle unique et reverse ensuite le trop-perçu aux communes. La CAT est actuellement dotée d'un budget de 480 millions de francs. Elle se prépare à établir un plan d'action intercommunale pour la période 2002-2007, qui fixera les grandes priorités en matière d'aménagement et de relations avec les communes ainsi que les grands équilibres financiers.

À la différence d'une constellation de municipalités, la CAT est bien dimensionnée pour traiter des trois problèmes majeurs de l'aire de l'agglomération : la requalification économique, la requalification de la main-d'œuvre et la requalification urbaine.

- **Requalification économique** : l'agglomération souffre d'une sous-représentation des services alors que l'industrie ne crée plus d'emplois.
- **Requalification de la main-d'œuvre** : les infrastructures de formation telles que l'UTT (l'université technologique de Troyes) constituent un atout, mais elles demeurent réservées aux jeunes étudiants alors qu'il apparaît nécessaire de requalifier l'ensemble du bassin d'emploi.
- **Requalification urbaine** : suite à la fermeture de nombreuses usines textiles autour du centre historique de Troyes, il a fallu réhabiliter les friches industrielles. Plusieurs sites ont été reconvertis en plateaux d'activités tertiaires.

Deux axes importants de l'action collective menée à l'échelle de la CAT concernent d'une part le plan de déplacements urbains (qui a été approuvé à la fin de 2000) en vue d'accroître l'offre de transports en commun et de résoudre le problème des embouteillages, d'autre part la diffusion appropriée des technologies de l'information et de la communication en encourageant par exemple l'implantation de nouveaux opérateurs d'entreprises de télécommunications.

Il existe un réseau de villes Reims-Châlons-Épernay-Troyes, notamment du fait de la coopération entre les diverses agences d'urbanisme et de l'ouverture de l'autoroute A26. Il s'agit moins d'une institution que d'un échange pragmatique d'informations et de savoir-faire. Toutefois, force est de constater que si la forme géographique de la région Champagne-Ardenne suit une orientation nord-sud, les réseaux de communications et d'échanges ont en revanche toujours suivi une orientation ouest-est, ce qui rend la coopération particulièrement laborieuse entre des villes telles que Reims et Troyes. De façon plus globale, il s'agit de reconstituer un bassin de vie et de donner une nouvelle légitimité à un territoire.

**Encadré 11. La communauté d'agglomération troyenne (CAT) (suite)**

Le lien Reims-Charleville est favorisé par de bonnes liaisons de transport, mais le développement de la coopération entre les deux villes est freiné par l'incapacité des différentes municipalités du grand Charleville à mettre en place une structure d'agglomération et une collaboration avec Sedan.

La région Champagne-Ardenne elle-même applique une politique urbaine dans le cadre du contrat de plan État-région. Elle mène plusieurs opérations de renouvellement urbain, a mis en place un fonds d'aide aux villes et participe ponctuellement à des opérations d'envergure (telles que la rénovation du stade de l'Aube par exemple)\*.

\* Voir le chapitre « Politique de la ville ».

**Tableau 42. L'intercommunalité en Champagne-Ardenne**

	Nombre de groupements	Nombre de communes regroupées	Nombre total de communes	Pourcentage de la population
Ardennes	8	282	463	31
Aube	5	67	431	50
Marne	46	421	619	89
Haute-Marne	16	158	432	44
Région	75	928	1 945	61
France métropolitaine	1 446	16 214	36 566	51

Source : INSEE.

dont 89 pour cent de la population appartient à une structure intercommunale. En revanche, ce taux est particulièrement faible dans les Ardennes et dans l'Aube. Pour l'heure, le Conseil régional a établi des contrats avec 22 de ces structures.

Par ailleurs, le nombre de syndicats intercommunaux est plus faible en Champagne-Ardenne que dans les régions tests (tableau 43). La conséquence de cette faible coopération intercommunale est l'absence de ressources fiscales importantes à la disposition des collectivités locales. Le produit global par habitant des quatre taxes locales est inférieur de 500 francs à la moyenne nationale. Ce manque de ressources constitue un obstacle sérieux à l'autonomie financière des collectivités et rend plus difficile la réduction des disparités territoriales.

Tableau 43. Les syndicats intercommunaux en Champagne-Ardenne et dans les régions tests

Régions	Syndicats à vocation unique (SIVU) <sup>1</sup>	Syndicats à vocation multiple (SIVOM) <sup>2</sup>	Syndicats mixtes
Centre	1 130	120	73
Champagne-Ardenne	668	84	31
Lorraine	727	135	42
Picardie	867	93	22

1. Le Syndicat intercommunal à vocation unique est un établissement public regroupant plusieurs communes créé par arrêté du préfet à la demande des deux tiers au moins des conseils municipaux représentant plus de la moitié de la population ou de la moitié au moins des conseils municipaux comptant les deux tiers de la population. Le comité syndical est désigné par des délégués élus par chaque commune. Il exerce, à la place des communes membres, une attribution qui est précisée dans l'arrêté instituant le syndicat.

2. Le syndicat intercommunal à vocation multiple est un établissement public regroupant plusieurs communes créé dans les mêmes conditions que le SIVU. Le comité syndical exerce, à la place des communes membres, plusieurs attributions.

Source : Ministère de l'Intérieur – Direction générale des collectivités locales.

Les collaborations horizontales se développent aussi à l'échelon des pays. Dans ce domaine, la Champagne-Ardenne accuse un retard. Contrairement à d'autres régions, elle ne dispose pas de périmètres d'études couvrant la totalité de son territoire et entérinés par la Conférence régionale d'aménagement et de développement du territoire. Un bon exemple en est fourni par la Picardie, qui a « pavé » son territoire de coopérations locales avec pertinence, faisant du Conseil régional l'interlocuteur des structures locales de coopération et leur partenaire en terme de conduite de projets. La Champagne-Ardenne compte huit pays (pays de la Pointe, pays Sedanais, pays des Trois Cantons, pays des Crêtes, pays Rethelois, pays de l'Argonne marnaise, pays d'Othe et pays de Langres), dont les cinq premiers dans le département des Ardennes<sup>11</sup> (figure 20).

Face à l'émiettement communal, le « programme de soutien aux territoires » est la pièce maîtresse du dispositif du Conseil régional. Le Conseil régional intervient dans ce cadre pour accompagner les territoires mettant en œuvre un projet de développement global. Il apporte en particulier un soutien financier dans les secteurs suivants : aide à la définition de chartes de développement, aide en faveur d'opération structurantes et animation du territoire avec notamment un soutien particulier pour la formation des acteurs locaux et le renforcement des moyens humains. Ces opérations sont financées à hauteur de 20 pour cent par la région et jusqu'à 80 pour cent pour le volet de renforcement des moyens humains. Ceci étant, le Conseil régional ne prend pas l'initiative politique de susciter la création de territoires pertinents à l'échelle de la région et se cantonne dans un rôle de distributeur de subventions.

Sur le plan fonctionnel, la Champagne-Ardenne pourrait utilement prendre exemple également sur l'initiative lancée en Languedoc-Roussillon avec les

Figure 20. **Agglomérations, parcs naturels régionaux et pays en Champagne-Ardenne**



Pactes territoriaux de croissance. Au nombre de 19, ces pactes ont pour objet de mettre en cohérence les initiatives de terrain autour d'un même projet et constituent à l'échelle des Pays l'expression d'une démarche partenariale associant la région et les élus locaux autour d'axes de stratégie de développement concertés. Dans cette perspective, le Conseil régional de Languedoc-Roussillon ordonne sa politique d'aménagement autour de trois objectifs : *i)* assurer l'équilibre entre l'urbain et le rural ; *ii)* dynamiser les forces vives du territoire autour d'un projet global de développement ; et *iii)* favoriser l'ouverture et les échanges à l'intérieur et à l'extérieur du territoire.

Dernier exemple en matière de structuration et d'animation du territoire, les programmes européens LEADER. Il s'agit au travers d'initiatives spécifiques d'inciter et aider les acteurs ruraux à réfléchir au potentiel de leur territoire dans une perspective à plus long terme. LEADER+ vise à encourager la mise en œuvre de stratégies originales de développement durable intégrées et de qualité, ayant pour objet l'expérimentation de nouvelles formes de : *a)* valorisation du patrimoine naturel et culturel ; *b)* renforcement de l'environnement économique afin de contribuer à la création d'emplois ; et *c)* amélioration de la capacité organisationnelle de leur communauté. L'aspect « coopération » au sens large du terme constitue un élément fondamental de LEADER+ puisqu'il recouvre une dimension aussi bien territoriale qu'une dimension politique par l'association des secteurs public et privé dans une dynamique concertée de développement local<sup>12</sup>.

En Champagne-Ardenne, huit secteurs LEADER sont répertoriés, dont six sur le seul département de la Haute-Marne (pays d'eaux et d'osiers, pays de la Haute Meuse en Haute-Marne, pays des trois vallées, région langroise, sud du Plateau de Langres et Trois Forêts), les deux autres étant situés l'un dans la Marne (Argonne champenoise), l'autre dans l'Aube (Chaource et Évy-le-Châtel). Compte tenu des spécificités et des objectifs de ce programme communautaire, on peut s'étonner de ne pas voir le département des Ardennes y figurer, d'autant que LEADER II est complété pour la période 2000-2006 par LEADER+ (avec financement FEOGA-orientation<sup>13</sup>) dont la finalité est d'encourager les démarches intégrées, conçues et mise en œuvre par des partenaires actifs opérant à l'échelle locale (tableau 44).

Si les GAL (Groupes d'actions locaux) ou associations chargées de l'animation et de la mise en œuvre des programmes LEADER enregistrent des résultats encourageants, il convient de souligner qu'ils n'ont pas su faire valoir la preuve par l'exemple en incitant d'autres secteurs de la région à s'inscrire dans cette démarche de promotion et de valorisation locales (encadré 12). A ce titre, la région ne semble pas avoir joué un rôle de porteur de projets auprès des autorités déconcentrées de l'État dans le cadre de la mobilisation des fonds et programmes européens. On observe ici le même phénomène que pour les structures intercommunales et l'aménagement rural. La région contribue financièrement, mais n'agit pas comme effet de

Tableau 44. **Les programmes LEADER en Champagne-Ardenne**  
En millions de francs

Coût total	55,3
Union européenne	18,0
Autres fonds publics	31,4
Privé	6,3
Nombre de GAL (Groupes d'actions locaux)	8
<i>Source :</i> Programmes LEADER en Champagne-Ardenne in Atlas Leader.	

levier. Les acteurs locaux se méfient des GAL et la région adopte une attitude réservée. Même si les dispositifs administratifs et financiers de mise en œuvre de ces programmes sont lourds, voire complexes, cela ne suffit pas à expliquer la faiblesse des initiatives innovantes associant élus, chefs d'entreprises, responsables associatifs

#### Encadré 12. **L'expérience de l'ADECAPLAN** **(Association pour le développement des cantons du plateau de Langres)**

Le Groupe d'action local ADECAPLAN regroupe les forces vives des cantons d'Auberive (le moins densément peuplé de Haute-Marne avec 5 hab./km<sup>2</sup>), de Longeau et de Prauthoy sur le plateau de Langres. Ce GAL a retenu deux axes principaux pour son action : améliorer le cadre de vie pour maintenir les habitants et accueillir de nouvelles populations aussi bien permanentes que touristiques. Ce projet a fait l'objet d'une contractualisation sur trois ans avec le Conseil régional et a bénéficié du soutien du Conseil général de Haute-Marne, de l'État et de l'Europe au titre de LEADER II.

L'ensemble du programme de développement représente près de 100 millions de francs d'investissements, tant publics que privés. Quatre-vingt-dix millions de francs concernent les investissements matériels réalisés sur quatre à cinq ans. Ces chiffres sont importants car ils comportent l'ensemble des engagements liés à l'habitat, à l'assainissement et à l'aménagement des villages. Mais le principal investissement dégagé spécifiquement sur l'accueil de nouvelles populations est davantage immatériel, puisqu'il concerne l'animation et la communication, y compris dans le fonctionnement global de l'ADECAPLAN. Les nouvelles populations ne sont plus seulement de futurs consommateurs potentiels, mais également de futurs partenaires d'un développement partagé. Encore à ses prémices, notamment en termes quantitatifs, ce positionnement en tant que territoire d'accueil a cependant dépassé le stade de l'idée visionnaire. Il s'affirme au contraire comme étant l'élément constitutif de la poursuite du programme que développe le GAL.

et habitants. Et ce d'autant plus que les sommes consacrées à LEADER II en Champagne-Ardenne ne sont pas négligeables.

Les programmes d'initiatives communautaires comme les programmes structurels restent difficiles à gérer pour les collectivités. L'effort de simplification et de décentralisation initié par Bruxelles n'a été que partiellement accompagné au niveau français, l'État conservant son rôle d'interlocuteur des instances communautaires et de distributeurs de crédits. Trois changements décidés lors d'une réunion interministérielle de septembre 1999 ont néanmoins été apportés. Ces changements sont :

- **La coprésidence** par le préfet de région et le président du conseil régional des comités de suivi et de programmation des crédits, le préfet restant cependant l'autorité responsable de leur gestion.
- **Le recours à la procédure de subvention globale** qui permet au conseil régional et aux autres collectivités en fonction de leurs compétences, de se voir confier la mise en œuvre des programmes. Toutefois, une circulaire ministérielle limite cette responsabilité à 25 pour cent du programme concerné.
- **La mise en place d'un dispositif de suivi informatisé** de la réalisation des programmations qui doit renforcer la transparence de leur gestion et réduire les délais d'instruction des dossiers et de versement des crédits.

## Conclusions et recommandations

Composée de quatre départements aux réalités différentes, la Champagne-Ardenne présente de forts contrastes et une fragilité évidente liée notamment à sa faiblesse démographique. Malgré d'incontestables atouts, la région éprouve des difficultés à améliorer son image et à renforcer son insertion dans les réseaux économiques, d'où la volonté de désenclavement et de développement énoncée dans les objectifs du Contrat de plan et ceux du schéma d'aménagement et de développement.

Pour enrayer les tendances au déclin à l'œuvre depuis plusieurs années déjà dans la région, il est capital de renforcer la stratégie de la région. De concert avec l'État, le Conseil régional a beaucoup agi pour accélérer l'effort de modernisation et de développement des infrastructures de transport inter- et infrarégionales. Il continue dans cette voie dans le dernier CPER et développe les capacités d'accueil afin de renforcer l'attractivité du territoire. Si les espoirs de développement sont fondés sur les apports extérieurs, la valorisation des potentiels de développement endogène n'est pas ignoré, comme en témoignent les décisions récentes de la Commission régionale permanente dans les secteurs de l'entrepreneuriat, des PME, du tourisme, de l'économie agricole régionale, etc.



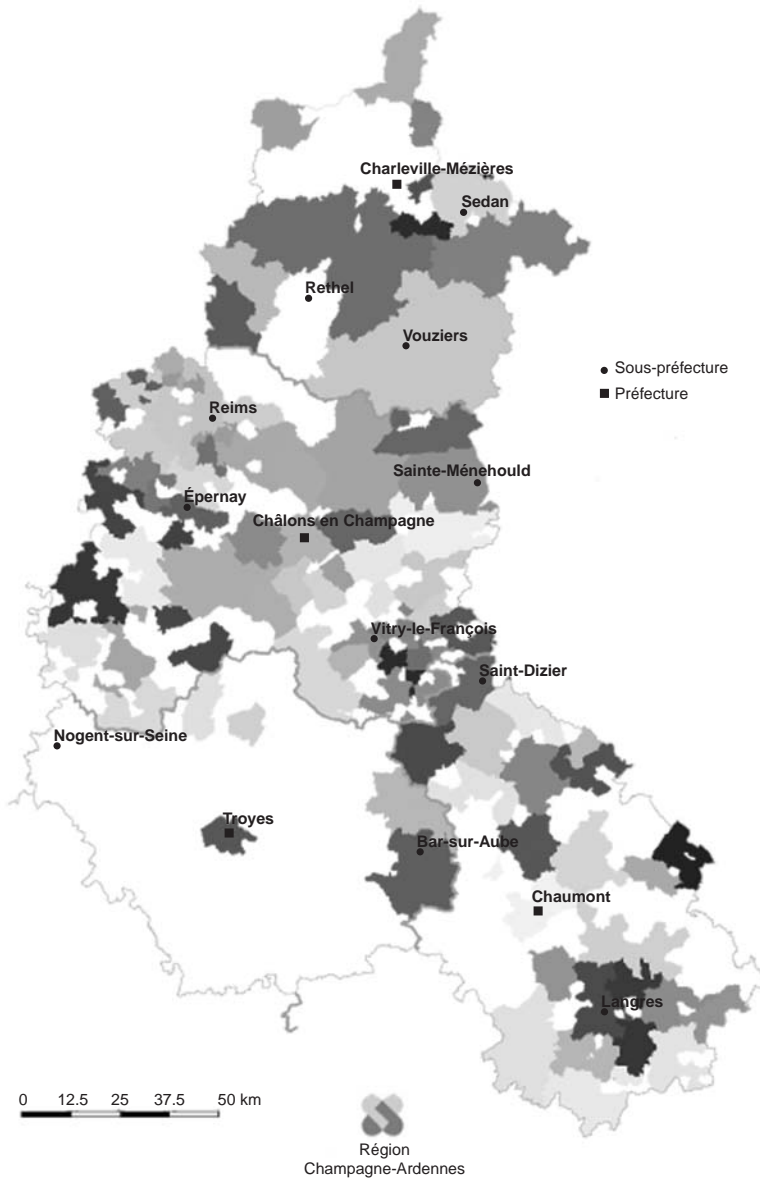
Ces orientations pourraient néanmoins se voir conférer un supplément de légitimité si elles reposaient sur un projet régional global coordonnant l'ensemble des initiatives locales des autres collectivités, conseils généraux, communes et groupements ainsi que d'acteurs socio-économiques comme les chambres consulaires ou les branches professionnelles. Dans ce contexte, le dispositif complémentaire de financement des projets départementaux non retenus dans le Contrat de Plan pourrait s'affirmer comme un système initiateur de projets locaux à résonance régionale, alors qu'il apparaît pour l'heure plutôt comme un distributeur de fonds complémentaires. Il est important en effet de le justifier par une démarche globale et un véritable partenariat avec les départements.

Plusieurs régions ont déjà exploré cette voie. Par exemple, la négociation et la signature du dernier contrat de plan État-Picardie ont été précédées par l'élaboration d'un projet régional sur une période de 10 ans. En dépit d'une situation politique relativement difficile compte tenu du fait que le président du conseil régional a été élu à un deuxième tour à la majorité relative, le Projet régional tient compte à la fois des souhaits de la majorité plurielle et des revendications des entreprises, citoyens et associations. Des procédures de consultation ont été organisées, ce qui est également le cas dans d'autres régions françaises et notamment les autres régions test<sup>14</sup>.

En ce qui concerne le développement de la coopération intercommunale, le Conseil régional pourrait par ailleurs développer des politiques plus incitatives lui permettant ainsi d'apparaître comme le chef de file d'une dynamique d'aménagement conjuguant les projets des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) (figure 21) et les actions conduites par les départements au titre du développement rural. L'exécutif régional pourrait en particulier prendre une part plus active dans l'apparition des nouveaux pays. Sur le plan territorial, le Conseil régional se doit en particulier de saisir l'opportunité que présentent les structures de pays pour définir avec l'ensemble des acteurs locaux la teneur de contrats, tenant compte à la fois de la diversité et des spécificités de ces territoires et surtout d'une logique régionale d'intervention guidée par les nécessités du rééquilibrage global interne de l'espace régional. Ainsi, la pratique de contrats d'objectifs ou de pactes territoriaux, à l'instar de ce que développe notamment le Conseil régional de Languedoc-Roussillon, passés avec les instances décisionnelles des Pays, auxquelles le Conseil régional participe, lui donnerait les moyens d'intégrer ses propres priorités dans les projets envisagés par les élus locaux. Ce qui lui permettrait de défendre, avec eux, une dynamique de développement endogène qui servirait de base de négociation et de force de proposition face aux administrations déconcentrées de l'État. Appliquée dans chaque Pays, cette méthode d'intervention contribuerait efficacement à :

- L'élaboration des études et des projets des pays.

Figure 21. Les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) en Champagne-Ardenne



Source : Région Champagne-Ardenne. Direction de l'informatique-SIG. Fond de carte IGN.

- L'affirmation d'une identité régionale et d'un sentiment d'appartenance à un territoire animé d'une ambition partagée.
- L'émergence de projets locaux forts de leur cohérence régionale.
- Développer le maillage d'un réseau relationnel entre le Conseil régional et l'ensemble des acteurs et décideurs locaux.
- Reconnaître le Conseil régional comme le fédérateur et le coordonnateur des initiatives locales.

Une même pratique contractuelle ou conventionnelle avec les milieux socio-économiques apparaît comme autant de pistes susceptibles de combler le déficit relationnel de la région<sup>15</sup>. En mettant en place de telles dispositions, la Région apparaîtrait comme maître d'œuvre d'un projet régional de développement cohérent et partagé. De manière plus spécifique, la région pourrait s'engager nettement dans les domaines suivants :

- *Le renforcement des politiques contractuelles.* La région Champagne-Ardenne pourrait utilement initier des conférences économiques régionales thématiques réunissant les élus régionaux, les représentants des autres collectivités, les représentants consulaires, le Conseil économique et social de région et les partenaires sociaux. Ces conférences consacrées à différents secteurs d'activités (industrie et services, agriculture et viticulture) permettraient au Conseil régional de mieux faire connaître ses moyens d'action, les politiques qu'il mène en faveur de ces secteurs, de lier des relations partenariales solides avec les milieux économiques et de retenir avec les professionnels les axes de développement et les investissements à y consacrer. Les orientations retenues pourraient ensuite faire l'objet de contrats de progrès pluriannuels avec les différentes branches professionnelles, détaillant les financements et les objectifs à atteindre.
- *Le développement de la communication institutionnelle et la promotion des instances régionales.* Les élus régionaux, du fait du mode d'élection actuel, ne bénéficient pas d'une légitimité territoriale et d'une assise locale équivalentes à celles, par exemple, des conseillers généraux, facilement identifiés par l'opinion grâce à leur implantation cantonale. Cette méconnaissance du rôle et des missions du Conseil régional et de ses élus est d'autant plus paradoxale que les compétences de la région en font de plus en plus un échelon déterminant en matière de démocratie de proximité. En attendant que les projets de réforme de la décentralisation voient le jour (le système de liste régionale applicable dès 2004 et se substituant aux listes départementales n'étant pas de nature à renforcer l'ancrage territorial du conseiller régional), le conseil régional se doit de mieux se faire connaître sur le terrain, notamment vis-à-vis des maires et des élus locaux.

- *L'encouragement aux instances infrarégionales telles que les pays.* Les pays recouvrent souvent les bassins d'emplois. Leur émergence favorise l'application des actions régionales conduites en matière de formation et d'emploi. Ils constituent des espaces d'animation territoriale et des relais pour la politique d'aménagement de la région et l'utilisation des fonds européens. La création de programmes de développement applicables aux pays et suffisamment attractifs en terme de soutien pourrait accélérer leur constitution en Champagne-Ardenne.
- *La généralisation de l'e-gouvernance dans le secteur administratif.* Le Conseil régional a donné l'exemple en perfectionnant son site web. Certaines administrations sont encore faiblement câblées et leur marketing en ligne est insuffisant. L'offre des services aux citoyens sur l'Internet sera plus efficace s'il résulte d'une stratégie globale plutôt que d'une série d'initiatives dispersées. Des coopérations doivent également être mises en place avec les services déconcentrés de l'État et les partenaires socio-économiques pour favoriser l'émergence de réseaux spécifiques à destination des différents secteurs d'activités et en lien avec l'Université, les pôles de recherche et de transferts de technologies, les acteurs du tourisme, etc. C'est en effet au travers de l'ouverture de ces services que la pratique des nouvelles technologies de l'information et de la communication et sera la mieux assurée et dispensée. Les Relais Régions Info installés désormais dans les principales villes de la région peuvent tout à fait servir de base de connection.
- *Le développement de l'évaluation et de la prospective.* L'évaluation des politiques publiques, de leurs *résultats* autant que de leur faisabilité, suppose à la fois une capacité de réflexion sur le long terme (prospective) et de remise en cause des acteurs (stratégie). Cette démarche d'analyse critique et d'intelligence économique est d'autant plus nécessaire pour favoriser l'innovation, l'expérimentation locale et la bonne utilisation des deniers publics. La région Champagne-Ardenne peut prendre exemple sur l'IL2E en Lorraine, qui est un Institut d'études et d'évaluation des politiques publiques servant de dispositif évaluatif au Conseil régional. Créé en 1994 par le Conseil régional (association), l'IL2E est administré par un conseil d'administration regroupant les représentants du Conseil régional, du Conseil économique et social, des départements et grandes villes auxquels sont associés d'autres partenaires (préfecture, services de l'État, le Comité régional du tourisme, l'INSEE). L'Institut joue auprès du CR un rôle de « *think tank* » et d'observatoire pour lui fournir conseil et information et l'aider dans la prise de décision<sup>16</sup>. Le CESR de Champagne-Ardenne pourrait être l'instigateur d'une telle démarche.

## Notes

1. On peut noter que le Conseil régional du Centre a mis en place en 1999 un système permettant aux entreprises artisanales, aux commerçants et aux PME de toucher une prime de 20 000 francs par emploi créé, et ce pour une période de trois ans. Il s'agit donc d'une subvention à l'emploi.
2. Par exemple, la Serrurerie/robinetterie à Vimeu, le pôle hydromécanique d'Albert, la filière équestre de Chantilly, la maintenance industrielle à Péronne et la métallurgie dans la Thiérache.
3. Voir étude du Géri.
4. En Champagne-Ardenne sont mis en œuvre les (nouveaux) Objectifs 2 et 3 de la politique structurelle européenne. L'Objectif 2 vise à soutenir la reconversion économique des zones connaissant des problèmes structurels, en particulier les zones en mutation économique dans les secteurs de l'industrie et des services, les zones rurales en déclin et les zones urbaines en difficulté. Cet Objectif concerne 694 communes sur les 1 945 que compte la région et 48,5 % de la population totale. L'Objectif 3 a pour mission de soutenir l'adaptation et la modernisation des politiques et des systèmes d'éducation, de formation et d'emploi. Un régime transitoire, dit de *phasing out*, permet de consolider ou d'achever le processus de reconversion dans les zones (670 communes) qui cessent d'être éligibles aux anciens Objectifs 2 et 5b.
5. Le montant des crédits européens pour la France entière, qui s'élève à 143 milliards de francs, est supérieur au total des dépenses que l'État consacre au financement des 22 contrats de plan. Selon le rapport du Sénat sur la Décentralisation n° 447 1999-2000, le calcul montre en outre que les crédits du ministère en charge de l'aménagement du territoire sont sept fois inférieurs en 2000 à ceux que l'Union européenne alloue la même année à la France au titre de la politique structurelle.
6. Conçu à l'attention de tous les champardennais intéressés dans le cadre de leurs activités professionnelles par les concours du Conseil régional, un guide pratique présente sous forme de fiches les différentes aides régionales spécifiques ou complétant des politiques associées avec l'État et l'Union européenne le cas échéant. Classées par type de compétences (aménagement du territoire, économie, enseignement, formation, affaires européennes...), ces fiches apportent une information pratique sur les modalités de mise en œuvre et de financement et indiquent les contacts auprès des services. A noter que le guide est disponible sur le site Internet du Conseil régional.
7. La loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions fonde la réforme dite de la décentralisation. Les trois types de collectivités territoriales sont reconnues comme collectivités de plein exercice : elles disposent de la compétence budgétaire et de compétences propres transférées par l'État, le contrôle de l'État ne s'exerce qu'*a posteriori* (contrôle de légalité et contrôle financier).

- La décentralisation a pour effet de confier la gestion des collectivités aux élus, et non plus au préfet et de favoriser la proximité de décision. La commission Mauroy a été créée à l'initiative du Premier ministre en octobre 1999. Composée de vingt-deux élus locaux et de deux hauts fonctionnaires, la commission avait pour mission de débattre des perspectives nouvelles d'évolution de la décentralisation et de formuler des propositions sur son avenir. Le rapport a été remis au Premier ministre le 17 octobre 2000.
8. Entre 1998 et 2000, les dépenses de l'État consacrées au remplacement de ressources fiscales par des ressources budgétaires ont augmenté de plus de 30 milliards de francs.
  9. En 1999, 50 pour cent des 1 936 communes champardennaises comptaient moins de 200 habitants (proportion supérieure à la moyenne nationale).
  10. On appelle « fiscalité partagée » ou « spécialisée » le système mis en place par la loi Joxe-Marchand de 1992, qui a créé la taxe professionnelle d'agglomération, puis par la loi Chevènement de 1999 sur l'intercommunalité, qui a prévu une forte incitation financière au passage sous ce régime fiscal. Ce régime présente plusieurs avantages : i) il unifie le taux de la taxe professionnelle (taxe professionnelle unifiée : TPU) sur une aire géographique étendue, supprimant ainsi les principales distorsions de concurrence entre entreprises et entre communes ; ii) l'affectation de ses recettes au groupement et non plus aux communes permet de financer les grands projets structurants de la communauté (ex. transports publics) ; iii) enfin, la mutualisation de la taxe professionnelle, permet d'attribuer une dotation de solidarité aux communes qui ont le moins de ressources et le plus de charges, ce qui a pour effet de modérer la taxe d'habitation et les taxes foncières des communes les plus pauvres.
  11. Panorama au 1<sup>er</sup> février 2002. Ces dossiers de périmètre d'étude ont été présentés à la Conférence régionale d'aménagement et de développement du territoire (CRADT) du 8 juin 2001, et une dizaine d'autres dossiers (pays d'Armanche, pays du Barsequanais, pays de Seine, Melda et Côteaux champenois, pays du Nord Haut-Marnais, pays du Nogentais et de la Vallée de la Haute-Seine, pays d'Épernay – terres de Champagne, pays de Chaumont) ont été présentés à la CRADT du 1<sup>er</sup> février 2002.
  12. Voir également chapitre « Développement rural ».
  13. Le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) est l'instrument financier de la politique de développement rural et le second pilier de la Politique agricole commune. Il finance des actions de développement des zones rurales sur l'ensemble du territoire de l'Union européenne. Le FEOGA est composé de deux sections : le FEOGA-Orientation qui soutient les mesures de développement rural dans les zones éligibles à l'Objectif 1 ; et le FEOGA-Garantie qui intervient dans les autres zones. Le FEOGA est géré par la Direction générale agriculture de la commission.
  14. Pour le Centre en outre, il semble qu'il y ait eu une véritable volonté de mener des discussions avec le public. Cela s'est fait par le biais d'un questionnaire à grande échelle paru dans la presse quotidienne régionale et diffusé dans les lycées, universités, gares, sièges d'association, chambres consulaires et Internet. Six forums ont été conduits représentant les forces vives de la nation, à savoir les élus, les représentants des mouvements associatifs, les entreprises, et dans une moindre mesure les citoyens, qui ont pu s'exprimer par e-mail ou par courrier.
  15. En particulier, les contrats de progrès professionnels, notamment les conventions de développement avec les chambres de commerce et d'industrie (CCI), par exemple pour coordonner les actions en matière d'aide et de soutien aux entreprises ou les contrats d'objectifs avec l'université et les établissements d'enseignement supérieur

(calés sur le quadriennal et détaillant les mesures de résonance régionale). Un *contrat de progrès professionnel* (exemple de ce qui est fait en Franche-comté) est un programme d'actions concerté entre une organisation professionnelle et les pouvoirs publics (Conseil régional et État), qui vise à franchir une étape importante et stratégique à un secteur d'activité emblématique. D'une durée de 3 ans, ce programme de développement de ce secteur comprend des mesures collectives de nature à faire progresser l'ensemble des entreprises du secteur, en agissant essentiellement sur leur environnement proche (aide à la recherche, formation continue, qualification...). Du point de vue de la région, ce contrat permet d'associer, dans un même projet, plusieurs de ses compétences : économie, aménagement du territoire, formation professionnelle. Un *contrat d'objectif* est un programme similaire au contrat professionnel de progrès, à la différence qu'il s'adresse à des institutions (universités, chambres consulaires, laboratoires...) pour développer de manière conjointe des actions précises favorisant le développement de la région et de l'autre partie contractante.

16. L'IL2E a plus particulièrement pour mission : i) d'apporter une assistance technique au Conseil régional, essentiellement dans le cadre des évaluations du contrat de plan et des fonds structurels (en élaborant avec le SGAR les évaluations du contrat de plan) ; ii) de réaliser des évaluations des politiques (programmes et actions) mises en œuvre par le Conseil régional (en émettant des avis sur l'action régionale, sur ses modalités de mise en œuvre de manière à apprécier si les objectifs visés sont clairement définis, s'ils sont pertinents, si les actions sont efficaces et si les moyens sont adaptés et si besoin de les rectifier ; iii) de diffuser une culture de l'évaluation en interne et en externe ; et iv) d'assurer un rôle de vigie, en étant attentif aux signes porteurs d'avenir, susceptibles d'influencer le contexte régional.

## La coopération transfrontalière et transnationale en Champagne-Ardenne

La coopération transfrontalière et transnationale offre de nouvelles perspectives de développement pour la région Champagne-Ardenne. Promue dans le cadre de l'initiative communautaire INTERREG, elle donne la possibilité d'enrichir la stratégie régionale d'une dimension internationale, et dispose d'un fort potentiel de développement assuré par des moyens financiers importants. En effet, la coopération, qu'elle soit transfrontalière avec la Wallonie ou transnationale avec d'autres régions d'Europe, vise à établir des partenariats multiples avec d'autres acteurs au-delà des frontières. Sa vocation est d'insérer les acteurs des régions dans un réseau à l'échelle européenne, propice à la diffusion de l'information, aux réalisations en commun et à l'échange de bonnes pratiques. En ce qui concerne le volet financier, les moyens alloués à INTERREG pour la période de programmation 2000-2006 s'élèvent à 4.9 milliards d'euros, dont 397 millions réservés pour la France. Or, le budget d'INTERREG n'était que de 2.4 milliards d'euros pour la période 1994-1999, ce qui traduit la montée en puissance du programme INTERREG par rapport aux autres politiques communautaires.

La région Champagne-Ardenne a de nombreux atouts pour bénéficier de cette politique :

- Région frontalière, sa partie septentrionale est éligible pour des projets locaux de coopération avec les provinces wallonnes limitrophes (volet A d'INTERREG).
- La région dans son ensemble peut bénéficier de financements dans des projets de coopération transnationale au sein de la grande région dite *Aire métropolitaine de l'Europe du Nord-Ouest*, qui va du sud des Pays-Bas à la moitié nord de la France, et du Royaume-Uni à la Bavière (volet B d'INTERREG).

Les enjeux de la coopération transfrontalière et transnationale pour la région Champagne-Ardenne et les impacts qui peuvent être attendus dans la région sont importants. Il convient de lever les obstacles pour bénéficier de cette politique. Il est important que la région ne passe pas à côté des opportunités offertes par



INTERREG non seulement au regard des sommes en jeu, mais aussi parce que ce type d'action territoriale est appelé à perdurer au-delà de 2006.

### **La coopération transfrontalière dans les Ardennes : enjeux et impacts**

Le volet A du programme INTERREG traite des projets locaux de coopération entre zones frontalières adjacentes. Certains projets ont déjà été menés dans ce domaine au cours des deux périodes précédentes de programmation (1991-1993 et 1994-1999), et des contacts se sont noués entre décideurs des deux côtés de la frontière dans les Ardennes. Néanmoins, les critères d'éligibilité à INTERREG pour la période 2000-2006 sont plus sévères qu'auparavant. Ils seront rappelés dans un premier temps ; puis sera dressé un bilan des principales réalisations avec INTERREG dans l'espace ardennais franco-belge, qui permettra dans un troisième temps de procéder à une analyse des perspectives d'avenir.

#### **Objectifs et domaines prioritaires**

##### *Objectifs*

L'initiative communautaire INTERREG a été mise en œuvre pour répondre à une exigence principale : désenclaver les régions frontalières. Depuis la création d'INTERREG en 1989, ce même objectif est toujours réaffirmé. Il s'agit de développer des pôles économiques et sociaux transfrontaliers à partir de stratégies communes de développement territorial durable. Cette stratégie vise à atténuer l'isolement que connaissent souvent les régions frontalières :

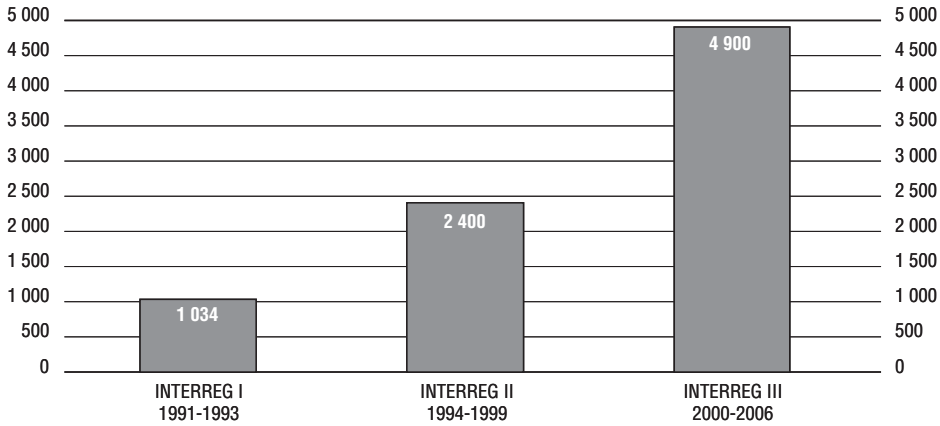
- Isolement par rapport à l'espace national, dont elles sont périphériques. Et
- Isolement par rapport au pays voisin.

Pour atténuer la force de cloisonnement que représentent les frontières nationales, l'idée maîtresse d'INTERREG est d'inciter des coopérations entre acteurs de part et d'autre d'une frontière, par des aides financières. L'objectif final est de créer de véritables réseaux de coopération, qui puissent se perpétuer au-delà de la période de programmation d'INTERREG.

##### *Moyens*

Sur le plan financier, l'enveloppe allouée aux programmes INTERREG a doublé entre chaque période de programmation (figure 22). Cette progression financière d'INTERREG s'effectue au détriment des autres programmes d'initiatives communautaires (PIC). En effet, alors qu'il existait 13 PIC au cours de la période 1994-1999, il n'y en a plus que 4 pour 2000-2006 (URBAN, LEADER, EQUAL et INTERREG). A cet égard, il est primordial pour les régions de prendre toute la mesure de cette aide communautaire qui est appelée à durer.

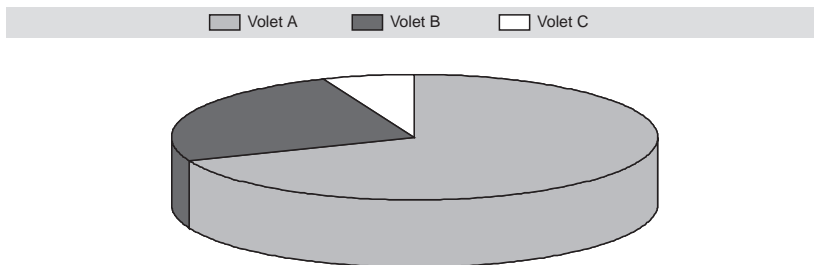
Figure 22. La progression du budget d'INTERREG en millions d'euros



Source : Union Européenne.

Le volume de 4.9 milliards d'euros pour la période 2000-2006 comprend les volets A, B et C d'INTERREG (volet A : coopération locale transfrontalière ; volet B : coopération transnationale ; volet C : coopération entre régions en retard de développement). Le volet A est, de loin, celui qui bénéficie de la plus forte dotation financière (figure 23). Pour les programmes relevant de ce volet, le financement européen couvre la moitié du coût total d'un projet. Ainsi, dans le cadre d'un projet franco-belge, un quart du budget relève des opérateurs français et un quart des opérateurs belges, le reste étant couvert par les fonds européens. Dans la pratique, le financement européen ne couvre pas toujours la moitié du coût total ; il est sensiblement inférieur quand la plus-value transfrontalière des projets n'est pas avérée.

Figure 23. Répartition financière d'INTERREG suivant les volets A, B et C



Source : Union Européenne.

*Zones éligibles au financement INTERREG*

Les zones concernées par le programme INTERREG sont limitrophes des frontières nationales, et au niveau 3 de la nomenclature d'unités territoriales statistiques (NUTS). Cela correspond en France aux départements et en Belgique aux arrondissements (figure 24). Dans les Ardennes, INTERREG comprend en France le département des Ardennes dans son ensemble, et en Belgique toute la province de Namur ainsi que les arrondissements de Thuin et de Charleroi (province du Hainaut), et de Neufchâteau (province belge du Luxembourg).

Une distinction a été opérée par l'Union européenne entre les cinq arrondissements belges adjacents à la frontière et les deux arrondissements non adjacents. Ces deux derniers, Charleroi et Namur, sont moins impliqués dans le programme INTERREG. Pour que des projets de coopération puissent s'y développer,

Figure 24. **Les zones éligibles au volet A d'INTERREG**



ils doivent faire preuve d'un niveau élevé de coopération transfrontalière et les sommes impliquées ne doivent pas mobiliser plus de 20 pour cent de la dépense totale des programmes opérationnels. Une telle distinction entre arrondissements adjacents ou non n'existe pas du côté français car c'est le département des Ardennes dans son ensemble qui est éligible à INTERREG.

#### *Critères d'éligibilité pour INTERREG*

Pour qu'un projet soit éligible au financement INTERREG, il doit répondre à plusieurs exigences. En effet, la Direction générale de la politique régionale (DG Régio) de la Commission des Communautés européennes a tiré un bilan des périodes précédentes de programmation d'INTERREG 1991-1993 et 1994-1999 et en a extrait des critères d'éligibilité plus sévères qu'auparavant. Les projets doivent impliquer une coopération étroite entre acteurs, et leur valeur ajoutée transfrontalière doit être prouvée. En effet, la DG Régio entend éviter les projets parallèles de chaque côté de la frontière qui n'entraînent pas de véritable coopération, ce qui s'est produit à de nombreuses reprises avec INTERREG I et INTERREG II.

La programmation doit avoir un caractère clairement transfrontalier, dans la stratégie et le programme de développement communs. Les opérations sélectionnées doivent ainsi non seulement être décidées en commun, mais aussi être mises en œuvre soit dans deux états membres, soit dans un seul à condition qu'un impact significatif puisse être démontré pour d'autres états membres. Les programmes transfrontaliers doivent être conformes aux orientations générales des Fonds structurels et aux politiques communautaires. Sont donc particulièrement privilégiées les opérations contribuant à :

- *La création d'emplois.*
- *L'amélioration de la compétitivité des zones concernées.*
- *L'épanouissement et la mise en œuvre de politiques de développement durable.*
- *La promotion de l'égalité des chances entre les hommes et les femmes.*

Sont privilégiées également les opérations issues d'un vaste partenariat, incluant non seulement les autorités locales et régionales, mais aussi des partenaires socio-économiques et d'autres organismes compétents (organisations non gouvernementales, représentants du monde universitaire, etc.). Ce partenariat doit être opérationnel depuis la phase d'élaboration de la stratégie commune jusqu'à la mise en œuvre des actions. Pour mettre en œuvre la coopération selon ces principes, des structures communes doivent être créées pour gérer les programmes du début à la fin :

- *Élaboration des programmes.*
- *Sélection des opérations.*
- *Animation.*

- Coordination et suivi de la mise en œuvre de la programmation.

Les coûts opérationnels de ces structures peuvent être financés dans les programmes. Enfin, depuis l'an 2000 ces structures sont implantées au niveau régional et non plus au niveau départemental.

### *Domaines prioritaires*

Les opérations pouvant prétendre à un financement par INTERREG peuvent concerner des domaines très variés, dans la mesure où leur plus-value transfrontalière est avérée. La Commission européenne en donne la liste suivante, non exhaustive :

- Promouvoir le développement urbain et rural.
- Renforcer l'esprit d'entreprise et le développement des PME (y compris dans le secteur du tourisme) et les Initiatives locales d'emploi.
- Favoriser l'intégration transfrontalière du marché du travail, et contribuer à la promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes.
- Partager les ressources humaines et les équipements relatifs à la recherche et au développement technologique, l'enseignement, la culture, la communication et la santé en vue d'améliorer la productivité et de contribuer à la création d'emplois durables.
- Soutenir la protection de l'environnement (local et global), l'augmentation du rendement énergétique et les énergies renouvelables.
- Améliorer les transports (plus particulièrement les mesures mettant en œuvre des moyens de transport respectueux de l'environnement), les réseaux et les services d'information et de communication, les services hydriques et énergétiques.
- Augmenter la coopération dans les domaines juridique et administratif, afin de contribuer au développement économique et à la cohésion sociale.
- Accroître les potentiels humains et institutionnels relatifs à la coopération transfrontalière.

De très nombreuses opportunités de développement avec ce type de financement sont donc ouvertes. Afin d'évaluer la faisabilité de la coopération transfrontalière dans les Ardennes, les caractéristiques principales des espaces français et belges seront maintenant présentées.

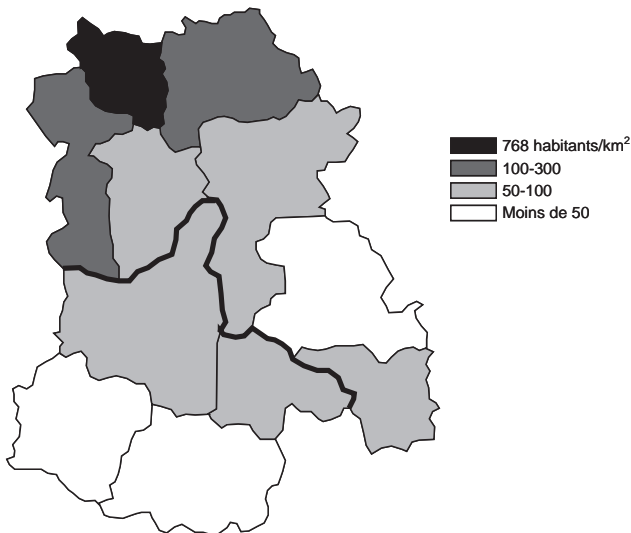
## La coopération transfrontalière dans les Ardennes

### La situation socio-économique des Ardennes franco-belges

Il existe plusieurs facteurs de continuité entre les Ardennes française et belge. Le premier facteur de continuité est la langue : à la différence de la plupart des autres frontières de la France, le français est parlé de part et d'autre de la frontière. C'est un point important pour faciliter les prises de contact entre porteurs de projets français et belges. Le deuxième point commun de l'espace frontalier est la faible densité démographique : la densité du département des Ardennes est de 57 hab./km<sup>2</sup>, celle des arrondissements belges limitrophes de 71 hab./km<sup>2</sup> (figure 25).

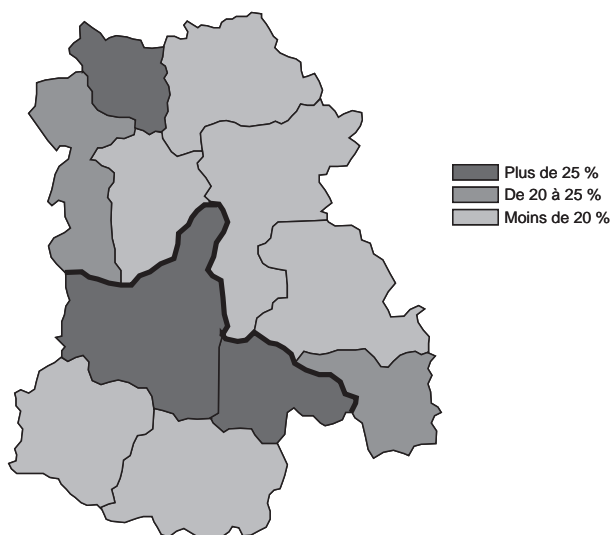
Une densité faible constitue un trait intéressant pour des actions de coopération transfrontalière, dans des domaines tels que le désenclavement routier, l'offre de services publics et la mise en commun d'équipements. L'arrondissement le plus dense est celui de Charleroi, grande ville industrielle du bassin houiller wallon. Le profil socio-économique de Charleroi diffère radicalement de celui des autres arrondissements belges et français qui sont moins denses, moins urbains et moins industrialisés. Cependant, ce profil est intéressant dans la perspective de la coopération transfrontalière. Le nord du département des Ardennes est comme Charleroi

Figure 25. Densité de population



Source : Union Européenne.

Figure 26. **Part de la population active occupée dans l'industrie**



Source : Union Européenne.

marqué par la prédominance de l'industrie lourde (figure 26), et la communauté d'intérêts dans ce domaine est propice à des actions de coopération.

L'arrondissement belge de Virton, situé au sud-est, présente un taux d'industrialisation intermédiaire (24,5 %). Il ne s'agit pas ici d'industrie lourde mais de l'industrie du papier avec l'usine de pâte à papier de Rouvroy. Cet espace est très boisé et les industries de transformation du bois peuvent servir de base à des actions de coopération, en amont et en aval de la filière.

Le paysage est un autre élément de continuité. C'est un paysage de moyenne montagne marqué par la forêt, qui s'étend du nord du département des Ardennes au Luxembourg et à l'Allemagne. Les taux de boisement sont parfois très importants : du côté français par exemple, ils sont de 86,2 pour cent dans le canton de Fumay et de 84,4 pour cent dans celui de Monthermé, et du côté belge de 78,6 pour cent dans la commune de Bouillon. La Meuse est un autre élément remarquable reliant les territoires belges et français, et marquant le paysage. Le fleuve peut servir de base à de nombreux projets de coopération, comprenant par exemple le contrôle de la qualité de l'eau ou les aménagements à des fins touristiques.

Ces quelques points communs entre Ardennes française et belge permettent d'ouvrir des pistes dans la perspective de la coopération transfrontalière :

- La gestion de l'environnement, en particulier des milieux forestiers et de la Meuse, dans l'optique d'un développement durable (entretien, exploitation,

lutte contre les inondations, promotion d'une gestion forestière respectueuse de l'environnement, sensibilisation des habitants).

- La promotion du tourisme pour tirer parti économiquement des ressources paysagères locales, ainsi que de la proximité de régions beaucoup plus densément peuplées.
- La promotion des technologies de l'information et de la communication pour pallier les inconvénients de la faible densité, dans des domaines tels que la démocratie locale, la promotion des entreprises ou l'enseignement à distance.

Pour que soit mise en œuvre la coopération transfrontalière, il faut également tenir compte des discordances entre les espaces français et belges. Quels sont les secteurs d'activité dominants de chaque côté de la frontière ? Quel versant de la frontière est plus dynamique économiquement ? L'analyse des discontinuités va maintenant montrer quelles sont les divergences et complémentarités entre Ardennes française et belge. Ces discontinuités pourront soit rendre difficile la coopération, soit au contraire la motiver.

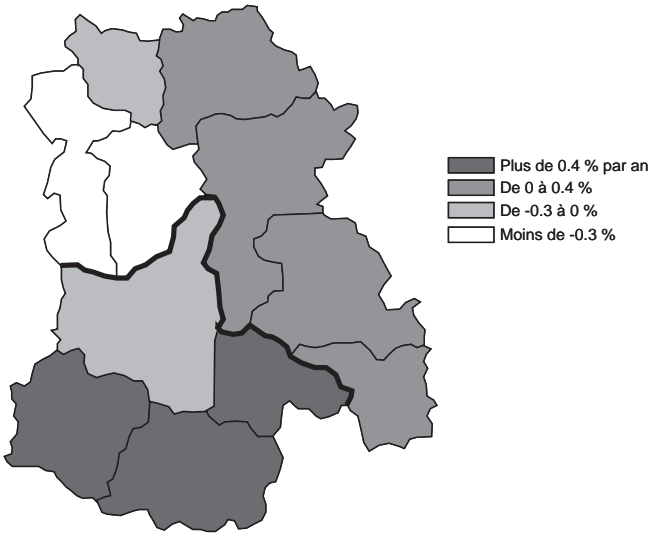
En dépit de ces facteurs de continuité, le département des Ardennes et les arrondissements belges limitrophes présentent un certain nombre de divergences structurelles, démographiquement et économiquement. Le dynamisme démographique diffère profondément entre la France et la Belgique. En France, le département des Ardennes connaît un déclin démographique prononcé, tandis que la tendance côté belge est à la croissance (figure 27).

Le différentiel est particulièrement net entre Sedan ( $-0.47\%$  par an) et les arrondissements belges voisins (Neufchâteau  $+0.46\%$ , Virton  $+0.51\%$ , Dinant  $+0.62\%$  par an). Le département des Ardennes connaît un déclin démographique prononcé, confirmé par le dernier recensement de 1999. Seul l'arrondissement de Charleroi connaît une situation analogue aux arrondissements français. Comment expliquer ce différentiel de dynamisme démographique ? Il est très intéressant d'identifier les causes du dynamisme belge pour chercher dans quelle mesure le département des Ardennes pourrait connaître une attractivité comparable. Le différentiel de dynamisme démographique peut être comparé aux taux de chômage que connaissent les différents arrondissements (figure 28).

Les 4 arrondissements belges de Namur, Dinant, Neufchâteau et Virton ont le taux de chômage le plus faible de la zone. Ces quatre arrondissements sont également ceux qui connaissent le plus grand dynamisme démographique. En revanche, il existe une similitude pour le taux de chômage entre les arrondissements de Charleville-Mézières, Sedan et Charleroi. Ces 3 arrondissements sont confrontés à des problèmes similaires de reconversion industrielle. La frontière n'en demeure pas moins une ligne de discontinuité forte entre un côté belge attractif et à faible taux de chômage, face à un côté français en déprise. Quelles sont les clés du dynamisme des arrondissements belges frontaliers ?

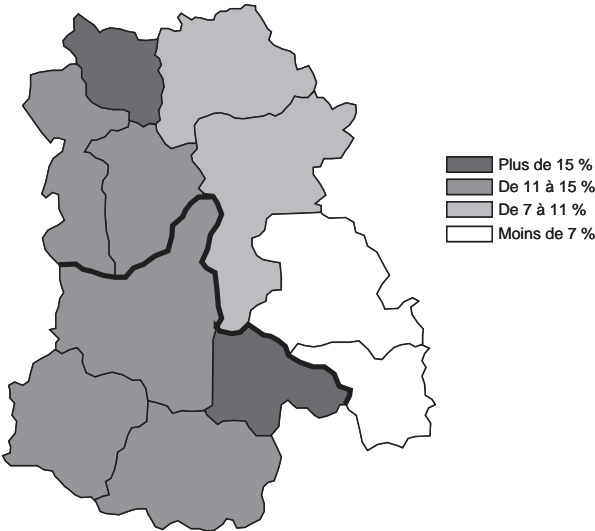


Figure 27. Évolution annuelle de la population de 1981 à 1995



Source : Union Européenne.

Figure 28. Taux de chômage dans les Ardennes franco-belges



Source : Union Européenne.

Tableau 45. Le secteur du tourisme en Belgique

	Population totale	Nombre total de nuitées en 1997
Dinant	96 907	1 118 836
Neufchâteau	54 935	581 982
Virton	47 472	306 009
Namur	277 255	222 816
<i>Sous-total</i>	476 569	2 229 643
Philippeville	60 824	137 592
Charleroi	427 751	105 843
Thuin	145 425	40 472
TOTAL	1 110 569	2 513 550

Source : Union Européenne.

Une des explications principales du dynamisme constaté côté belge réside dans l'importance du secteur touristique. La différence avec le secteur touristique côté français est conséquente : alors que le nombre total de nuitées en 1997 dans le département des Ardennes était de 538 000, il était 4 fois plus élevé dans les arrondissements belges de Namur, Dinant, Neufchâteau et Virton avec 2 230 000 nuitées (tableau 45).

Le massif ardennais côté belge est doté d'infrastructures d'accueil importantes (campings, hôtels, villages de vacances, *beds & breakfasts*). La clientèle se compose en majorité de Belges (66 % du total des nuitées), en particulier de Flamands et de Bruxellois. Ensuite viennent les Néerlandais, Allemands, Anglais et Français, soit une clientèle venant des espaces voisins fortement urbanisés. Les atouts touristiques présentés dans les prospectus publicitaires et sur les sites Internet belges sont les activités sportives (ski de fond, escalade, sports nautiques) et la détente (randonnée, pêche, beauté des sites). L'importance de la clientèle intéressée par ce type de produits touristiques rend le secteur du tourisme très rentable. Le site belge de promotion du tourisme ardennais sur Internet ([www.Belgique-tourisme.net](http://www.Belgique-tourisme.net)) est par ailleurs remarquable. Un moteur de recherche qui couvre toutes les Ardennes belges permet d'identifier les différentes communes suivant le type d'activité sportive souhaité, et fournit ensuite une liste d'hôtels avec possibilité de réservation en ligne. Ce site est accessible en 6 langues : anglais, français, néerlandais, allemand, espagnol et italien.

Par comparaison, l'offre touristique du tourisme ardennais français en ligne est plus dispersée et moins efficace. Parmi les sites fédérateurs figurent celui de l'association A.R.T.H.U.R ([www.Ardennes.com/Tourisme/index](http://www.Ardennes.com/Tourisme/index)), qui présente en 3 langues (français, anglais et allemand) plusieurs lieux remarquables et des possibilités

d'hébergement, ainsi que celui du comité régional au tourisme ([www.tourisme-champagne-ard.com](http://www.tourisme-champagne-ard.com)), beaucoup plus succinct. Plusieurs communes et regroupement de communes font leur propre réclame sur Internet comme Rocroi, Sedan, Givet ou Haybes-Hargnies-Fépin, mais restent isolés et n'ont pas l'envergure rencontrée côté belge.

C'est dans la compétitivité du secteur touristique belge que réside la clé principale du différentiel de dynamisme économique entre France et Belgique dans les Ardennes. Comme le massif ardennais français dispose de ressources naturelles *a priori* comparables, il serait très intéressant de bâtir une stratégie transfrontalière de développement du tourisme en misant sur la complémentarité. Les atouts français pouvant être valorisés sont les gîtes ruraux, la gastronomie et le tourisme culturel : festival de la marionnette à Charleville-Mézières, manifestations autour d'Arthur Rimbaud.

Les discontinuités sont donc fortes entre Belgique et France dans les Ardennes en termes démographiques et économiques. Le dynamisme côté belge concerne essentiellement les arrondissements de Namur, Neufchâteau, Dinant et Virton. Ces zones peu densément peuplées connaissent un essor économique et démographique fort, principalement dû au secteur touristique. Ce secteur est relativement peu développé dans le département des Ardennes.

Le secteur dominant des arrondissements de Charleville-Mézières et de Sedan est principalement l'industrie, en contraste avec les arrondissements belges limitrophes. Cela peut rendre la coopération difficile : les potentiels humains, les savoir-faire de part et d'autre de la frontière sont qualitativement différents. L'élaboration de projets communs aura de ce fait le plus de chances d'aboutir en suivant deux voies différentes :

- En matière technologique et industrielle, des rapprochements peuvent s'opérer avec Charleroi ; mais l'arrondissement de Charleroi étant défini dans le programme INTERREG comme « zone adjacente », les projets ne pourront dépasser 20 pour cent du total des dépenses du programme INTERREG.
- Dans le domaine de l'environnement et du tourisme, l'élaboration de projets communs franco-belges suppose une forte volonté politique côté français pour rattraper le retard et offrir des produits touristiques qui misent sur la complémentarité avec la Belgique. Le PNR peut être considéré comme un atout potentiel et un organisme fédérateur.

### *Principales réalisations*

De nombreux projets ont été développés au cours des deux précédents programmes INTERREG. Limités au cours de la première période (1991-1993), ils ont pris plus d'envergure au cours de la deuxième (1994-1999).

Au début des années 1990, le principe de coopération transfrontalière initié par INTERREG était radicalement nouveau, et les acteurs des deux côtés de la frontière ne se connaissaient pas. Le lancement de la coopération a pris du temps pour :

- Trouver les formes juridiques adéquates sous lesquelles peuvent se développer des projets de coopération conformes à la fois aux cadres administratifs belges et français.
- Établir les concordances entre les systèmes territoriaux belges et français (par exemple, une commune belge est en moyenne cinq fois plus étendue qu'une commune française ; maires et bourgmestres n'ont pas les mêmes pouvoirs).
- Enfin, faire connaître les opportunités offertes par INTERREG auprès des acteurs institutionnels ainsi que dans la société civile.

Ce dernier point est l'un des plus délicats en même temps que l'un des plus fondamentaux pour parvenir à des projets de coopération viables. En effet, le principe de coopérer par-delà la frontière ne rentrait pas du tout dans les habitudes et nécessitait de changer d'optique. Pour qu'un projet de coopération puisse aboutir, il faut d'une part que les acteurs qui portent le projet trouvent le bon interlocuteur dans l'autre pays, d'autre part qu'ils partagent suffisamment d'intérêts communs. La communauté d'intérêts se révèle le meilleur gage de solidité des projets, susceptibles d'aboutir au-delà des écueils administratifs.

Le programme INTERREG 1991-1993 dans les Ardennes a bénéficié d'un financement européen de 7 millions d'euros. En comptant les compléments financiers français et belges, l'enveloppe totale a été portée à 14.7 millions d'euros. Une quarantaine de projets ont été réalisés dans les domaines suivants :

- La formation : formations professionnelles relatives aux métiers industriels et traditionnels (couvreurs-ardoisiers, travaux de la forêt).
- Le tourisme : valorisation touristique de l'ancienne voie de chemin de fer entre Givet et Dinan, coopération entre Sedan et Bouillon, aménagement de haltes fluviales.
- L'économie : aide aux partenariats d'entreprises, diffusion d'informations.
- Le marketing territorial : édition et distribution d'une carte touristique des Ardennes françaises et belges.

Cette coopération embryonnaire a été davantage développée au cours de la période 1994-99. La contribution européenne pour le budget d'INTERREG II dans les Ardennes a été en effet de 12 millions d'euros, pour une enveloppe globale de 27.8 millions d'euros. De nombreux projets sont en cours de réalisation et il est encore trop tôt pour en dresser un bilan exhaustif. Néanmoins, plusieurs tendances lourdes se dégagent dès à présent, en particulier l'accent mis sur le développement économique. Des actions remarquables ont été menées dans la

promotion de l'innovation technologique, la mise en valeur des productions locales et le tourisme (encadré 13).

### **Obstacles à surmonter et recommandations**

Les différents projets transfrontaliers relèvent d'initiatives isolées et rarement reliées entre elles. A présent qu'un certain nombre de partenariats se sont créés, il est fondamental d'élaborer une stratégie globale de développement transfrontalier qui synthétise les attentes belges et françaises. C'est la condition *sine qua non* pour augmenter les bénéfices de la coopération transfrontalière dans les Ardennes franco-belges. Comme dorénavant c'est la région qui a en charge les structures de gestion de la coopération transfrontalière et non plus le département avec le SGAR, l'opportunité s'ouvre aux décideurs régionaux d'intégrer la perspective transfrontalière dans leur stratégie pour la région. Pour cela, certains obstacles inhérents à la coopération transfrontalière doivent être surmontés.

Le principe de coopérer à l'échelle locale par-delà la frontière avec d'autres acteurs est radicalement nouveau et n'entre pas dans les habitudes de travail. Les obstacles qui se posent aux acteurs se lançant dans ce type de partenariat sont de plusieurs ordres :

- **Obstacle culturel** : il faut s'adapter à la culture de l'autre pays et à une façon différente de travailler. En particulier, les acteurs français qui se sont lancés dans la coopération transfrontalière ont pu constater des habitudes de travail moins formelles, plus flexibles et plus pragmatiques côté belge, tandis que les acteurs belges sont souvent confondus par la lourdeur et la rigidité du système administratif français. Par exemple, si le Secrétaire belge d'INTERREG veut contacter le gouverneur de la province, il lui suffit de l'appeler par téléphone. En revanche, si le secrétaire français INTERREG entend contacter le préfet, il lui faut faire une demande écrite et passer par trois niveaux hiérarchiques.
- **Obstacle administratif** : cet obstacle recouvre à la fois les lourdeurs administratives dans la gestion de dossiers qui échappent au cadre national *stricto sensu*, et le problème de discordance entre les cadres administratifs français et belges. Par exemple, la structure française de *Parc naturel régional* (PNR), qui associe le double objectif de préservation de l'environnement et de développement économique, n'a pas d'équivalent en Belgique (les structures belges *soit* préservent, *soit* développent), ce qui pose problème pour prolonger le PNR français jouxtant la frontière qui est en cours de mise en place.
- **Surmonter les discordances entre les différentes façons dont s'organise la société civile**. Par exemple, le secteur associatif en Belgique est incontournable dans tous les domaines de la vie (santé, éducation, formation, développement économique, défense de l'environnement, culture, religion,

### Encadré 13. Quelques exemples menés dans le cadre d'INTERREG II

#### **Promotion de l'innovation :**

« Opération transfrontalière de partenariat d'entreprises en suscitant l'innovation, la recherche et le transfert de technologies »

*Objet* : développer l'innovation technologique au sein des PME/PMI françaises et wallonnes. *Opérateurs* : Centre Régional de recherche et de transfert des technologies (CRITT) de Charleville-Mézières, Chambre de commerce et d'industrie de la province de Namur et Université catholique de Louvain.

L'objectif est de favoriser les échanges entre les entreprises et les universités de part et d'autre de la frontière, afin d'aider les entreprises à s'orienter vers les technologies nouvelles. Par un service complet d'assistance technique, d'expertise et de certification les entreprises sont aidées de la conception jusqu'à l'industrialisation des produits.

« Rencontres technologiques franco-wallonnes »

*Objet* : faciliter le rapprochement technologique des PME/PMI du secteur industriel par l'organisation de 3 manifestations tournantes à Valenciennes, Charleroi et Charleville-Mézières.

*Opérateurs* : ANVAR Champagne-Ardenne, FABRIMETAL Hainaut-Namur.

L'objectif est de créer un réseau de partenaires français et belges issus des entreprises, des laboratoires et centres de recherche. Les manifestations ont eu lieu en 1997 à Valenciennes, en 1998 à Charleroi et en 1999 à Charleville-Mézières.

#### **Mise en valeur des productions locales**

« Réseau Qualité »

*Objet* : mettre en place une stratégie de qualité dans la production agro-alimentaire. Cette démarche de qualité concerne à la fois la composition des produits, leur élaboration et leur conservation.

*Opérateurs* : entreprises agro-alimentaires et laboratoires de recherche agronomique.

L'objectif est d'établir une plate-forme d'encadrement technique pour favoriser l'amélioration continue de la qualité des produits. Il s'agit en particulier de développer un guide des bonnes pratiques pour les productions artisanales. Ce projet est très intéressant car il rencontre les préoccupations relatives à l'hygiène alimentaire.

« Salon de promotion des produits artisanaux des Ardennes belges et françaises »

*Objet* : organiser un salon de promotion des produits artisanaux des Ardennes.

*Opérateurs* : Chambre des métiers des Ardennes (France) et Chambres des métiers et du négoce des provinces belges du Hainaut, de Namur et du Luxembourg.

L'objectif est de rassembler artisans des métiers de bouche et des métiers d'art dans un salon. Ce salon est destiné au grand public, et se tient alternativement en France et en Belgique.

**Encadré 13. Quelques exemples menés dans le cadre d'INTERREG II**  
(suite)

**Promotion touristique de Sedan et de Bouillon**

« Promotion touristique des Pays de Sedan et Bouillon »

*Objet* : promouvoir et commercialiser une offre touristique commune, le Territoire du Sedanais et du Grand Bouillon, au sein d'une même structure (association de loi 1901). Cette initiative rencontre pleinement les recommandations de l'Union européenne quant à la mise en commun des moyens et à l'élaboration de stratégies communes.

*Opérateurs* : office du tourisme de Sedan et syndicat d'initiative de Bouillon

Les objectifs sont ambitieux : augmenter la fréquentation des sites de 20 pour cent en 5 ans ; augmenter le taux de remplissage des infrastructures d'hébergement de 5 points.

loisir, sport) sous la forme des Associations sans but lucratif (ASBL), l'équivalent des associations françaises loi 1901. Or l'équivalent français est souvent une institution (DDASS, DRASS, DRIRE, etc.) et il est très difficile de faire coopérer des structures de statut juridique différent.

- **Obstacle psychologique** : il faut rompre avec l'habitude de penser uniquement dans le cadre national et casser certains stéréotypes sur la perception du voisin ; à cet égard, les barrières les plus difficiles à surmonter sont souvent celles des mentalités.

Un soin tout particulier doit être appliqué à définir la structure appelée à gérer INTERREG (qui était jusqu'à présent appelée *équipe technique internationale* ou *secrétariat* INTERREG). L'idéal est de parvenir à une structure unique disposant d'un seul budget et réunissant les personnels belges et français qui gèrent le programme ; c'est ce qui est réalisé dans les régions parvenant à un haut degré d'intégration transfrontalière, comme l'Euregio Meuse-Rhin entre Belgique, Pays-Bas et Allemagne, ou la région Ems-Dollart entre Pays-Bas et Allemagne.

Une telle structure est difficilement imaginable dans le cas français, car elle suppose que de l'argent public français puisse être utilisé pour des investissements hors de France, sans contrôle de la part du Trésorier général. Il est probable que la position française s'assouplira à l'avenir, mais pour le moment ne subsiste que l'option minimale d'avoir deux équipes, une belge et une française, gérant deux budgets différents. Pour pallier cette entorse à la philosophie

d'INTERREG, il est souhaitable d'intégrer un Belge à l'équipe française et un Français à l'équipe belge.

La structure gérant INTERREG doit avoir le plus de souplesse possible. En effet, le secrétariat INTERREG doit pouvoir fonctionner en dépit des multiples obstacles administratifs, culturels et autres que rencontrent les porteurs de projets transfrontaliers. A cet égard, il est très positif que ce soit la région qui l'ait en charge et non plus les services de la préfecture (le SGAR). Cette structure doit être déconcentrée et proche du terrain, pour gagner en efficacité. Cela peut prendre la forme d'un bureau permanent situé dans le département des Ardennes, en liaison avec la cellule Europe de la région. Enfin, une des tâches les plus importantes de cette structure doit être de diffuser l'information et faire connaître les opportunités offertes par INTERREG. Les programmes sont encore beaucoup trop souvent le fait d'acteurs institutionnels, sans véritables retombées sur la société civile. La publicité autour d'INTERREG peut passer par l'intermédiaire des mairies, de la presse locale et de la télévision régionale.

En ce qui concerne l'élaboration d'actions communes franco-belges, une certaine ingéniosité est nécessaire pour trouver les formes institutionnelles les plus adaptées. Par exemple, dans le Nord-Pas-de-Calais, plusieurs configurations possibles ont été testées :

- La structure de *Groupe européen d'intérêt économique* a été adoptée pour de vastes regroupements comme l'Eurorégion.
- La structure de *Société d'économie mixte* est parfois utilisée pour créer des organismes à finalité transfrontalière, mais cette solution n'est pas entièrement satisfaisante dans la mesure où les capitaux publics français sont obligatoirement majoritaires.
- En ce qui concerne les aménagements ponctuels comme les raccordements de réseaux franco-belges, la Trésorerie générale interdit que des financements publics servent à des investissements dans un autre pays ; les opérateurs passent par des *conventions* pour contourner le problème.

Parmi les domaines où la Champagne-Ardenne accuse un retard important susceptible d'être rattrapé par des actions de coopération transfrontalière, le tourisme est l'un des plus importants. L'expérience belge indique que le massif ardennais est attractif pour une clientèle très importante, provenant en particulier d'Europe du nord. L'enjeu dans le département des Ardennes est de développer sensiblement les infrastructures d'accueil d'une part, de faire passer le message auprès de la société civile d'autre part pour favoriser la création d'entreprises dans ce domaine.

En effet, la coopération a en général peu de répercussions sur la société civile. La plupart des projets impliquent des acteurs institutionnels, alors que c'est auprès des associations et des entreprises que réside le plus grand potentiel



d'innovation. Pour impliquer la société civile et favoriser la diffusion des informations relatives à la coopération transfrontalière, l'accent devrait être mis sur un domaine qui n'a pour le moment pas fait l'objet de programmes INTERREG : les nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC). La contribution des NTIC à la coopération transfrontalière peut être fondamentale :

- Établir des liens entre sites Internet belges et français pour diffuser l'information et renforcer l'appréhension d'un territoire ardennais franco-belge ; il est particulièrement regrettable que les différents sites relatifs au tourisme ignorent ce qui se passe de l'autre côté de la frontière.
- Mettre à la disposition des communes rurales françaises et belges des accès à Internet pour favoriser le désenclavement ; un serveur commun franco-belge pourrait par l'intermédiaire d'une liste de diffusion tenir les personnes informées des événements se déroulant côté français et côté belge.
- Aider les entreprises travaillant dans un même secteur d'activité à intégrer les NTIC pour faciliter la recherche de fournisseurs, de partenaires et de clients.

De nombreux autres domaines doivent être pris en compte pour la coopération transfrontalière sur la base de ce qui a déjà été effectué au cours des deux précédentes périodes de programmation, parmi lesquels le développement économique et la protection de l'environnement. La mise en place par la région d'une stratégie transfrontalière peut se faire en complémentarité avec la coopération transnationale.

### **La coopération transnationale**

Le volet B d'INTERREG relatif à la coopération transnationale concerne la région Champagne-Ardenne dans son ensemble. La région se situe au sein d'une vaste zone dite Aire métropolitaine de l'Europe du Nord-Ouest, au sein de laquelle les projets de coopération entre régions sont encouragés financièrement. De nombreux projets ont été initiés dans cette vaste zone au cours de la période 1997-1999, pour un coût total de 56 millions d'euros, dont une contribution de 31 millions d'euros par les fonds européens. Les financements européens alloués au volet B d'INTERREG pour la période 2000-2006 sont très largement supérieurs et le budget européen global consacré à toutes les zones transnationales est compris dans une fourchette allant de 1 à 1.5 milliard d'euros. Cette somme considérable donne la mesure de l'enjeu d'INTERREG.

## Objectifs et domaines prioritaires

### *Le découpage de l'espace européen en grandes régions*

Le territoire de l'Union européenne a été découpé en 11 zones transnationales. L'Aire métropolitaine de l'Europe du Nord-Ouest (AMNO) est l'une des plus denses et des plus dynamiques de l'Union européenne puisque s'y trouvent Londres, Paris, Bruxelles, Rotterdam et Francfort (figure 29). L'AMNO regroupe quatre pays dans leur ensemble : Irlande, Royaume-Uni, Belgique, Luxembourg, et partiellement trois autres pays : le sud des Pays-Bas, le nord de la France et l'ouest de l'Allemagne.

Trois régions françaises sont partiellement éligibles à des projets au sein de l'AMNO : Bretagne, Pays de la Loire et Poitou-Charentes. En effet, le découpage des zones transnationales n'est pas rigide et certaines régions se retrouvent à cheval entre plusieurs zones. Ainsi, ces trois régions sont totalement éligibles dans l'*Arc Atlantique* (de la Galice à l'Irlande), et partiellement dans l'*Europe du Sud-Ouest* (Espagne, Portugal et sud-ouest de la France). En revanche, la Champagne-Ardenne ne fait pas partie d'autres zones que l'AMNO, ses différents partenaires devront donc obligatoirement faire partie de cette vaste région.

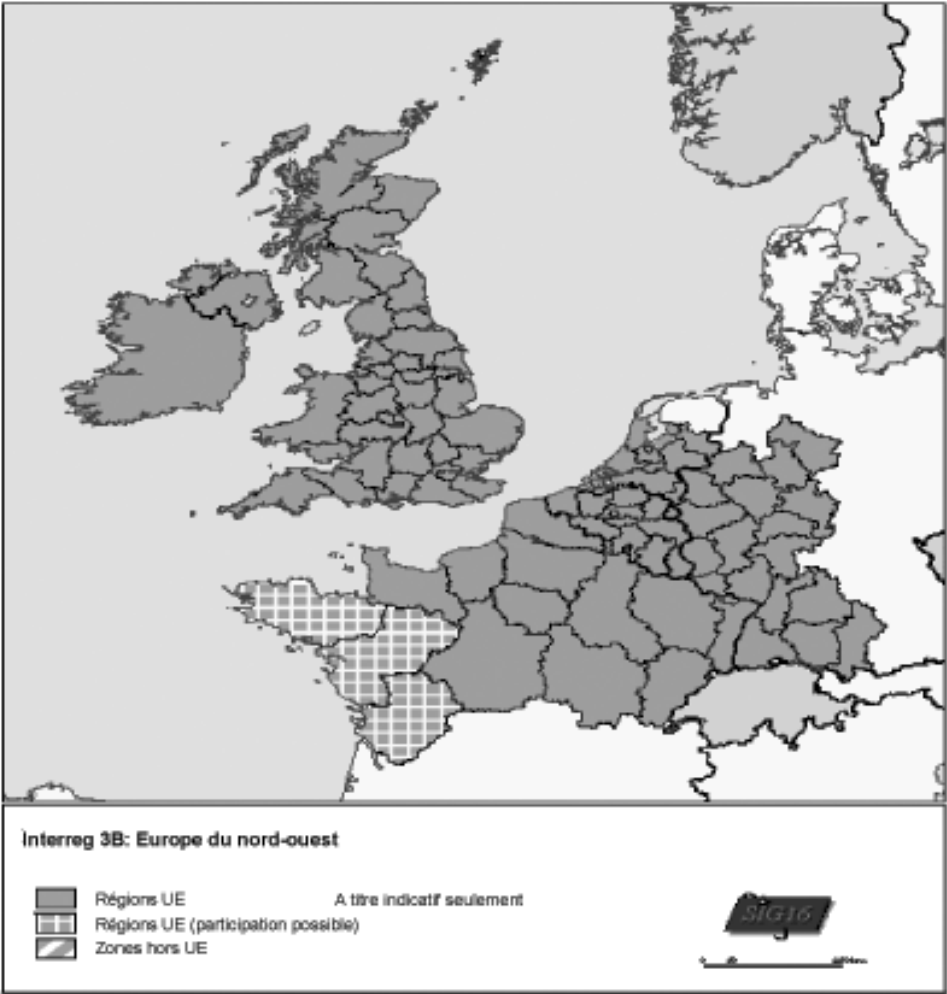
L'AMNO se caractérise par sa position dominante dans l'Union européenne, en termes de :

- Population : avec 137 millions de personnes, la population de l'AMNO représente 44 pour cent de la population totale de l'Union européenne (UE) ; avec en moyenne 225 habitants par kilomètre carré, la densité de l'AMNO est deux fois plus élevée que la densité moyenne de l'UE (117 hab./km<sup>2</sup>).
- Concentration des activités économiques.
- Urbanisation : le territoire de l'AMNO comprend un très grand nombre de villes de taille différente, allant des métropoles d'envergure internationale aux villes petites et moyennes.
- Infrastructures de transport, de communication et de télécommunication.

### *Objectifs*

L'objectif principal du volet B d'INTERREG est de promouvoir l'intégration européenne à l'intérieur de vastes regroupements de régions, dans le but de parvenir à un développement durable, harmonieux et équilibré. Il s'inscrit dans la continuité d'INTERREG II C, qui a été mis en place de 1997 à 1999. Les mesures sélectionnées doivent sous-tendre une approche territoriale intégrée susceptible de répondre à des problèmes communs, d'exploiter des occasions communes et d'apporter de réels bénéfices à la zone transnationale. Il est également impératif

Figure 29. L'Aire métropolitaine de l'Europe du Nord-Ouest



Source : Union Européenne.

que les projets soient conformes avec les grandes orientations du Schéma de développement de l'espace communautaire.

Les objectifs spécifiques pour l'AMNO tiennent compte de sa position dominante au sein de l'Union européenne. Ils ont été énoncés dans le programme opérationnel mis en place pour la période 1997-1999, et qui sert de base pour la

période 2000-2006. Ce programme est le fruit de discussions entre acteurs nationaux, régionaux et locaux des pays impliqués dans l'AMNO. Le programme opérationnel insiste sur quatre objectifs fondamentaux :

- Promouvoir le développement durable dans l'ensemble de l'AMNO, avec un souci d'équilibre entre la protection environnementale, le développement économique et la progrès social ; en effet, le développement urbain et économique qui caractérise la zone est lourd d'impacts sur l'environnement, parmi lesquels la croissance du trafic et les problèmes connexes de congestion et de pollution, la question des déchets, des ressources non renouvelables, etc.
- Accroître la cohésion spatiale, économique et sociale, ainsi que l'identité régionale à travers la coopération ; le territoire de l'AMNO est marqué par de grandes inégalités entre régions ; pour aider les régions les moins dynamiques à se développer, il faut intensifier la collaboration et la recherche de complémentarité entre régions et entre villes.
- Promouvoir la coopération et la complémentarité ; le travail en commun apporte une valeur ajoutée, ce qui passe par la mise en place de réseaux régionaux et urbains.
- Développer une vision spatiale tournée vers le futur, pour développer toute opportunité de développement et répondre aux problèmes actuels.

Pour être éligibles, les projets de coopération dans l'AMNO doivent :

- Être de nature transnationale, portés par au moins deux partenaires et avoir un impact dans au moins trois pays de l'AMNO ; chaque partenaire doit contribuer au financement du projet.
- Permettre la coopération entre partenaires dans le domaine de l'aménagement ; la concordance avec les orientations du Schéma de développement de l'espace communautaire est particulièrement recherchée.
- Contribuer au développement économique et social, dans une optique de développement durable.
- Apporter une valeur ajoutée à l'ensemble de l'AMNO.
- Contribuer à la mise en place d'une vision spatiale à long terme pour l'AMNO ; cette vision doit servir de cadre de référence pour favoriser la coopération multi-sectorielle, en prenant en considération les aspects physiques, économiques, sociaux et environnementaux.
- Promouvoir l'échange d'information et de savoir, en ce qui concerne les fonctions urbaines, les réseaux d'infrastructures, la protection de l'environnement et les NTIC.
- Favoriser un développement équilibré de l'AMNO.

- S'inscrire en complémentarité avec les autres programmes communautaires, car les projets éligibles pour INTERREG ne pourront pas bénéficier de financements communautaires issus d'autres programmes.
- Démontrer clairement le besoin de fonds communautaires.
- Donner une estimation des résultats attendus pour le projet lui-même et pour l'AMNO dans son ensemble.

Les programmes peuvent couvrir une très grande variété de domaines. Une aide peut être demandée pour :

- Élaborer des stratégies opérationnelles de développement territorial à l'échelon transnational, y compris de coopération entre villes ou entre zones urbaines et zones rurales, dans le but de promouvoir un développement durable polycentrique :
  - Élaboration de perspectives de développement territorial pour la zone transnationale.
  - Étude de l'impact sur l'aménagement territorial des politiques et des projets concernant la zone transnationale.
  - Développement de la coopération entre zones métropolitaines et villes constituant des « carrefours d'accès », en vue de développer de plus grandes zones d'intégration économique globale.
  - Développement des alliances stratégiques et mises en réseaux entre petites villes et villes moyennes, y compris par des mesures visant à renforcer le rôle des petites villes dans le développement des régions rurales.
  - Actions de sensibilisation aux perspectives à long terme d'aménagement du territoire, y compris la promotion de mises en réseaux de la planification et des instituts de recherche dans le but de développer des démarches conjointes d'observation et de suivi.
- Promouvoir des systèmes de transport efficaces et durables ainsi qu'un meilleur accès à la société de l'information :
  - Amélioration de l'accès local et régional aux réseaux et plates-formes nationaux et transnationaux de transport, par le biais notamment de connexions des réseaux secondaires (autoroutes, constructions de routes principales et autres infrastructures semblables étant exclues).
  - Promotion de l'intermodalité et des transferts modaux en faveur de modes de transport plus respectueux de l'environnement, à savoir notamment le transport maritime, la navigation intérieure et les transports ferroviaires, ainsi que les modes de transport non motorisé.
  - Encouragement à l'utilisation des technologies de l'information et des communications pour développer la mise en réseau et les « regroupements

virtuels », notamment dans le but de soutenir les stratégies commerciales et de marketing conjointes.

- Favoriser l'usage des technologies d'information et de communication pour améliorer les services publics, y compris les transferts de savoir-faire et de technologies parmi les administrations locales et le développement de leur application dans les secteurs d'intérêt public (éducation, formation, santé, etc.).
- Développement des services télématiques et de leurs applications basé sur les possibilités offertes par la société de l'information pour vaincre les distances et favoriser l'accès à la connaissance et à l'innovation, en particulier dans des secteurs tels que le commerce électronique, la formation, la recherche et le télétravail.
- Promouvoir la préservation de l'environnement et la bonne gestion des ressources naturelles :
  - Contributions au développement d'un réseau écologique européen (NATURA 2000), reliant les sites protégés d'intérêt régional, national, transnational et communautaire.
  - Réhabilitation créative de paysages dégradés par les activités humaines, y compris les zones menacées par l'abandon des activités agricoles.
  - Actions novatrices de promotion des atouts naturels et culturels des régions rurales en tant que potentiel de développement durable du tourisme, notamment dans les zones à faible densité de population.
  - Élaboration et mise en œuvre de stratégies et d'actions intégrées pour la prévention des inondations dans les zones transnationales de bassins hydrographiques.

### **La Champagne-Ardenne dans l'Aire métropolitaine du Nord-Ouest**

#### *Une région peu peuplée entourée d'aires urbaines*

La région Champagne-Ardenne figure dans l'AMNO comme un espace peu peuplé et peu dense entouré d'aires urbaines : l'Île-de-France au sud-ouest, le Nord-Pas-de-Calais à l'ouest, les grandes villes et métropoles belges et néerlandaises au nord, le Luxembourg, l'Alsace et les aires urbaines allemandes à l'est. La situation de Champagne-Ardenne dans cette zone est celle d'une région à dominante rurale et industrielle, à l'écart des principaux axes de développement et subissant l'attraction des grands pôles urbains (en particulier de l'Île-de-France) sans en profiter en retour. Cela se traduit par des faiblesses en termes d'infrastructures universitaires et de recherche ainsi que par l'absence de centres décisionnels tant publics que privés.

*Exemple de projet réalisé par la Champagne-Ardenne dans le cadre de l'AMNO*

Au cours de la période 1997-1999, la région Champagne-Ardenne n'a participé qu'à un projet de coopération transnationale. Il s'agit du projet « Fret et aménagement » (*freight and spatial planning*), réunissant :

- Des opérateurs français : régions Bourgogne, Champagne-Ardenne, Haute-Normandie, Lorraine, Nord-Pas-de-Calais, Picardie.
- Des opérateurs belges : provinces de Flandre occidentale et de Flandre orientale, région wallonne.
- Des opérateurs néerlandais : provinces de Zuid-Holland, de Noord-Holland, de Noord-Brabant et de Zeeland.

Le but du projet est d'améliorer la connaissance des principaux corridors de fret dans l'AMNO, et de proposer des mesures pour améliorer leur compétitivité et réduire leur impact négatif. Le coût total du projet est de 1.3 million d'euros. Ce projet peut être très bénéfique pour bien situer les enjeux de la plate-forme de Vatry par rapport aux autres plates-formes de fret dans l'AMNO.

Toutefois, il est regrettable que la région Champagne-Ardenne n'ait participé qu'à un seul projet de ce type. Par comparaison, la région Nord-Pas-de-Calais entre dans 6 projets différents au cours de la même période, et la région wallonne dans 8 projets. Ces deux régions suivent une stratégie résolument tournée vers l'extérieur. Mises à part les régions Nord-Pas-de-Calais et Ile-de-France, les autres régions françaises sont pour l'instant peu présentes dans ce programme de coopération. La Bourgogne, la Haute-Normandie, la Lorraine et la Picardie n'entrent que dans un projet (le même que la Champagne-Ardenne), et la région Centre dans aucun projet.

*Perspectives d'avenir pour Champagne-Ardenne*

La situation particulière de Champagne-Ardenne dans l'AMNO est propice à des actions communes avec d'autres régions européennes dans plusieurs domaines :

- Coopération avec d'autres régions connaissant une situation similaire de « périphérie dominée » par une grande métropole ; les thèmes possibles sont multiples :
  - Marketing territorial pour faire connaître aux entrepreneurs les opportunités offertes dans ces régions.
  - Régénération urbaine pour rendre les villes plus attractives.
  - Partenariat entre universités et centres de recherche de ces régions pour renforcer mutuellement la qualité de la formation, et parallèlement s'assurer des retombées sur les entreprises.

- Développer des activités susceptibles d'attirer les citoyens des grandes zones urbaines, comme le tourisme, important gisement d'emplois.
- Protéger l'environnement et la qualité des paysages, pour rendre ces régions attractives.
- Coopération avec des régions confrontées aux mêmes problèmes de faible densité : le développement des NTIC pour d'une part développer la compétitivité des entreprises, d'autre part favoriser l'accès à l'information pour tous, est une option prometteuse ; en outre, un argument favorable aux NTIC au regard des critères d'éligibilité à INTERREG est de permettre une meilleure égalité des chances entre hommes et femmes.
- Coopération sur des thèmes ponctuels comme la reconversion industrielle, la mise en valeur des productions locales, la promotion de modes de transports respectueux de l'environnement, etc.

Plusieurs propositions de projets ont été déposées au Secrétariat INTERREG en septembre 1999. Parmi ces propositions, aucune n'impliquait la région Champagne-Ardenne alors que la région wallonne était partie prenante de 5 projets, le Nord-Pas-de-Calais de 3, la Haute-Normandie de 3 (le premier sur la gestion de l'environnement industriel des villes portuaires, le deuxième sur les interactions entre transport par ferry et transport public, le troisième sur la conservation écologique des littoraux), la Picardie d'un projet (le même que le dernier projet présenté pour la Haute-Normandie). Pourtant, plusieurs propositions de projets sont susceptibles d'intéresser directement la région Champagne-Ardenne (encadré 14).

## Conclusion

L'ouverture transfrontalière et transnationale de la région Champagne-Ardenne est encore limitée. Ainsi, en ce qui concerne la coopération transfrontalière le programme INTERREG II Champagne-Ardenne/Wallonie est le moins abouti des 4 programmes INTERREG contractés par la Wallonie – les 3 autres étant Wallonie/Nord-Pas-de-Calais, Sar-Lor-Lux et l'Euregio Meuse-Rhin.

Une coopération bilatérale s'amorce cependant avec la Wallonie et différentes réunions en 2000 ont commencé à ouvrir des voies. Plusieurs domaines ouvrent des perspectives notamment :

- L'aménagement du territoire : en particulier le développement des infrastructures transfrontalières, la gestion du patrimoine commun et du développement touristique, la protection de l'environnement.
- La formation professionnelle : mise en place de formations dans les secteurs déficitaires en main-d'œuvre, information commune sur les métiers et le marché du travail, validation des acquis professionnels et mise en place



#### Encadré 14. Propositions de projets susceptibles d'intéresser la Champagne-Ardenne

Ces quelques exemples illustrent la variété des domaines d'intervention, l'intérêt de cette politique pour le développement de la région Champagne-Ardenne et parfois les possibilités de complémentarité entre les volets A et B d'INTERREG.

« *Valorisation des pôles culturels, architecturaux et naturels implantés en bordure de Meuse* » (référence 273). Ce projet vise à identifier sur les rives de la Meuse toutes les potentialités de développement touristique et aider à préserver l'environnement culturel. Il regroupe les provinces belges de Liège et du Hainaut, 3 instituts universitaires belges et un seul acteur français, l'Institut d'aménagement du territoire de l'université de Reims (IATEUR). Il serait opportun que le conseil régional de Champagne-Ardenne s'investisse également dans ce projet pour lui donner une envergure supplémentaire. En outre, comme ce projet a également une nature transfrontalière, l'action du conseil régional peut recouvrir deux formes, d'une part une étude de fond sur la stratégie à mener en bordure de Meuse avec les partenaires belges mentionnés ci-dessus, d'autre part des réalisations plus ponctuelles transfrontalières (dans le cadre du volet A d'INTERREG). Cela permettrait une véritable complémentarité entre les volets A et B d'INTERREG.

« *Les quatre Ardennes* », *Four Ardennes* (référence 298). Ce projet, lancé par la région wallonne, comporte deux aspects : le développement des petites villes rurales dans la région des Ardennes et de l'Eifel (massif situé en Allemagne, entre l'Ardenne belge et le Rhin) et la protection des paysages de l'Ardenne-Eifel. Ce projet est intéressant pour le conseil régional dans la mesure où il permet une mise en réseau avec les institutions des régions voisines qui rencontrent des problèmes similaires en milieu rural. Ici aussi une complémentarité avec les mesures relevant de la coopération transfrontalière est possible.

« *Haltes Nature accessibles par chemin de fer* », *Nature stops along railways*, (référence 309). Ce projet, porté par des opérateurs néerlandais et anglais, vise à favoriser l'accessibilité des réserves naturelles par le train, mode de transport respectueux de l'environnement. À proximité des réserves naturelles, des stations permettraient d'attirer et de canaliser le public à la recherche de nature, en proposant plusieurs types d'activités de découverte et éventuellement des possibilités de logement. Les endroits pressentis par les porteurs du projet sont l'Oostvaardersplassengebied, la Veluwe, les Ardennes, l'Eifel, le Kent et le Lundeburg Heath. Le conseil régional pourrait prendre part à ce projet pour gérer les sites remarquables présents dans la région Champagne-Ardenne, comme les grands lacs du sud de la région.

« *Revitalisation des centres-villes et commerce de détail* », *Revitalization of town centres and retail shopping* (référence 319). Ce projet, proposé par la région wallonne, vise à évaluer le rôle du commerce de détail pour rendre les centres-villes plus accueillants et vivants, dans le but de favoriser un développement urbain plus équilibré. L'armature urbaine de la région Champagne-Ardenne étant principalement composée de villes petites et moyennes, ce projet est très intéressant pour la région.

**Encadré 14. Propositions de projets susceptibles d'intéresser la Champagne-Ardenne (suite)**

« Nouvelles opportunités de développement en zones rurales », *New economic opportunities in rural areas* (NEORURA) (référence 315). Ce projet, supporté par des provinces néerlandaises, vise à identifier les similitudes et différences entre zones rurales d'Europe afin de trouver des solutions possibles pour un développement durable et stimuler l'échange d'expériences et de bonnes pratiques. Les activités concernées par ce projet sont le tourisme rural, l'agro-tourisme, l'agriculture biologique, le développement de centres d'accès aux NTIC, etc. Comme une part importante de la population de la région Champagne-Ardenne vit en milieu rural, ce projet est très pertinent pour la région.

d'un Groupement européen d'intérêt économique (GEIE) permettant de gérer conjointement des projets de formation wallon et champardennais\*.

- La culture : développement d'une vie culturelle transfrontalière et création d'une identité transfrontalière.
- L'étude d'aménagement durable de la Meuse de sa source en Haute-Marne à son estuaire en Hollande.

Par ailleurs le programme opérationnel (PO) du programme INTERREG III, volet A est applicable depuis le second semestre 2001. Il concerne une zone éligible plus vaste que précédemment. Le montant disponible est certes d'importance moyenne, mais il est tangible : 480 millions de francs pour 6 ans dont 229 MF pour les partenaires français coopérant avec la Wallonie. Un projet de PO a été transmis par le Conseil régional à Bruxelles.

La région a également exprimé sa volonté de conforter son engagement dans le cadre du programme INTERREG III B. La Champagne-Ardenne s'est déjà positionnée dans le passé, bien que timidement, sur le secteur des infrastructures et des réseaux de communications. Elle est aussi membre de nombreux réseaux de coopération européens, pour la technologie (RETI) ou la viticulture (AREV) par exemple.

Dans cette période de passage à INTERREG III, la région Champagne-Ardenne dispose de nombreux atouts, tant dans le domaine transfrontalier que transnational par sa situation de région verte et peu dense entourée d'aires urbaines.

\* Pour la première fois, le programme de formation professionnelle du Conseil régional devrait ouvrir son appel d'offre à des organismes de formation wallons.

Pour susciter auprès de la société civile les motivations nécessaires à l'implication dans INTERREG, un soin particulier doit être accordé à :

- Donner beaucoup de souplesse à la structure régionale appelée à gérer INTERREG.
- Diffuser très largement l'information auprès de la société civile, par l'intermédiaire des mairies, de la presse et de la télévision régionale.
- Accorder aux actions transfrontalières et transnationales une place à part entière dans la stratégie régionale.
- Dresser un plan d'actions autour de quelques thèmes fédérateurs, en particulier le tourisme, l'environnement, la reconversion industrielle, les technologies de l'information et de la communication.

En outre, une cohérence doit être recherchée entre la gestion des volets A et B d'INTERREG. Grâce à la coopération transfrontalière (volet A), un nouveau souffle peut être donné au département des Ardennes, ce qui permettrait de rééquilibrer la région entre ses deux départements centraux, l'Aube et la Marne, les plus dynamiques, et le nord de la région. Par la coopération transnationale (volet B), la région dans son ensemble peut bénéficier des effets positifs d'une mise en réseau à l'échelle de l'Europe. Par l'intégration des volets A et B dans la stratégie de développement régional, la région Champagne-Ardenne dispose d'une opportunité d'assurer son développement en tirant le meilleur parti d'INTERREG.

Dans tous ces domaines, la région peut bénéficier d'importantes retombées économiques. Elles ne se matérialiseront que si l'autorité régionale développe de fortes capacités d'initiatives.

## Développement économique, savoir et innovation

Après une période difficile, la Champagne-Ardenne a connu en 1999 et en 2000, une situation économique favorable. L'industrie reste néanmoins confrontée à des problèmes d'adaptation structurelle et à la faiblesse du secteur des services. Une bonne part des ajustements reste à accomplir et la région fonctionne encore beaucoup sur ses acquis. Les responsables régionaux se sont efforcés jusqu'à présent de moderniser les dispositifs pour attirer les investissements (incitations, aménagement des parcs industriels, prospection) et de consolider la trajectoire de croissance. L'attention porte sur la qualité de l'environnement économique local, relativement négligé jusqu'à présent et en particulier sur le dynamisme et la création des petites entreprises. Cette mutation n'est pas seulement nécessaire pour favoriser la croissance de l'emploi des jeunes mais aussi pour faciliter l'absorption de la main-d'œuvre provenant de la restructuration des secteurs traditionnels. Le ralentissement (relatif) des gains de productivité tout au long de la décennie 90 a accru les pressions en faveur des restructurations. Le positionnement de la région dans les échanges européens et internationaux reste donc fragile, principalement fondé sur les performances d'un petit nombre de produits. A plus long terme, la prospérité de la Champagne-Ardenne dépend de sa capacité à diversifier sa base économique et à réaliser un bon équilibre entre l'ancienne et la nouvelle économie – une des principales clés du succès dans les régions étudiées dans le chapitre « Comparaison de la Champagne-Ardenne avec la Wallonie, Pittsburgh et East Midlands ». La transition à effectuer va mettre à contribution les entreprises, mais aussi de plus en plus les institutions d'enseignement et les structures de recherche. Ce chapitre examine donc dans un premier temps les politiques régionales directes visant à stimuler le tissu industriel et à faciliter sa rénovation. Il analyse ensuite la manière dont le système d'éducation et de R-D prend le « virage » de l'économie du savoir et de l'information. Des recommandations sont formulées à la fin notamment pour faire de Champagne-Ardenne une « région intelligente » (*Learning region*).

### La politique industrielle régionale : un schéma classique

Comme dans la plupart des régions françaises, la politique régionale de la Champagne-Ardenne repose d'abord sur un ensemble de mesures de soutien aux

entreprises et le développement des infrastructures. Il ne s'agit plus comme par le passé d'aides directes aux firmes en difficulté pour maintenir l'emploi et l'activité. L'objectif est de plus en plus de lutter contre les échecs du marché et de susciter la création d'entreprises. L'assistance consiste surtout à compenser les handicaps des nouvelles entreprises ou des petites firmes dans le domaine du marché des crédits ou de la diffusion des technologies. Des mesures plus territoriales sont également mises en œuvre pour attirer l'investissement dans les différentes parties de la région. Ces interventions doivent aussi se comprendre dans le contexte de la reconversion et de la modernisation d'industries régionales souvent fortement concurrencées sur le plan mondial.

### ***Le développement de l'entrepreneuriat***

Il est reconnu que les petites et moyennes entreprises (PME) contribuent de manière substantielle à renforcer la croissance des territoires en diversifiant les créneaux de production, en élargissant l'offre de services spécifiques et en améliorant la souplesse d'adaptation de l'économie. La présence d'un réseau dense de petites firmes spécialisées accroît également les chances des territoires d'attirer des investissements directs, car ceux-ci sont en recherche permanente de sous-traitants efficaces et flexibles pour externaliser leurs fonctions subsidiaires (*non-core activities*). Enfin, les PME constituent une source appréciable de créations d'emplois, car comparées aux grandes firmes, elles ont tendance (en termes relatifs) à faire plus appel à la main d'œuvre qu'au capital. Il ne faut donc pas s'étonner qu'on attribue à la création d'entreprises près de la moitié des 450 000 emplois créés en France en 2000<sup>1</sup>.

Dans ce secteur, la Champagne-Ardenne est relativement mal positionnée. Les firmes de moins de 20 salariés sont proportionnellement moins nombreuses que dans le reste du pays. Plus préoccupante encore, la création d'entreprises a toujours été inférieure à la moyenne française et n'a cessé de décliner depuis la crise du début de la décennie précédente. On peut néanmoins constater une embellie en 2000, puisque le taux de création a augmenté pour la première fois depuis 1993 : 3 756 entreprises ont été créées (créations *ex nihilo* + réactivations + reprises), soit une augmentation de 3.2 pour cent par rapport à 1999, à comparer avec une évolution de +1.2 pour cent pour la France. Cependant, cette embellie est exclusivement concentrée dans la Marne, où elle fait suite à des baisses antérieures très importantes du taux de création d'entreprises. L'embellie actuelle dans la Marne (+9 créations/10 000 habitants entre 1999 et 2000) ne suffit d'ailleurs pas à compenser la baisse enregistrée entre 1993 et 1999 (-11 créations/10 000 habitants). Dans les autres départements de la région, le taux de création d'entreprises par habitant stagne (-1 création/10 000 habitants entre 1999 et 2000 dans les Ardennes, -2 pour l'Aube, +1 pour la Haute-Marne).

Ce constat de faiblesse ne date pas d'aujourd'hui et les autorités nationales et régionales ont mis en place de nombreux dispositifs pour infléchir la tendance. Si la panoplie est désormais relativement complète, les interventions sont souvent modestes (notamment si on les compare avec celles des régions tests), mais parfois originales (soutien aux jeunes chômeurs). Certaines mesures ont néanmoins été prises tardivement. Jusqu'en avril 2000, date de création de l'incubateur, la Champagne-Ardenne était la seule région (avec la Corse) à ne pas disposer d'une telle structure. L'incubateur est désormais opérationnel. Il sera doté de 15 millions de francs sur 5 ans, et sera éligible au FEDER au titre de la programmation des fonds européens<sup>2</sup>. Administré depuis le site de l'ENSAM<sup>3</sup> de Châlons, il offrira aux PME la possibilité de s'implanter où elles le souhaitent dans la région tout en bénéficiant de ses services partagés. Du fait de sa lente montée en régime (le directeur est en place depuis le début de l'été), il reste pour l'heure deux fois moins performant que la moyenne des 31 incubateurs français, avec 4 projets incubés (8 pour la moyenne nationale), et 15 prévus (28 pour la moyenne nationale) en mai 2001.

D'autres initiatives pourraient éventuellement déboucher à terme sur des structures d'incubation. Ainsi, le conseil général de l'Aube a décidé, en mai 2000, d'aider à la constitution de « zones d'activité ». Par le biais de conventions, il se substitue aux communes qui n'ont pas les moyens de financer, porter et gérer seules des projets de zones d'activité d'ampleur. Il acquiert le foncier, fait réaliser les plates-formes et gère les dossiers. En contrepartie, les communes s'engagent à lui reverser la part communale de la taxe professionnelle.

Pour l'offre de capital-risque aux entrepreneurs, on retrouve le même schéma d'évolution. Là aussi, la région accusait un retard qu'une restructuration récente des organes existants a permis de résorber en grande partie. Jusqu'en 2000, il n'existait pas de politique régionale en la matière, et les cibles des différents organismes de capital-risque n'étaient pas clairement identifiés. Néanmoins, depuis la réorganisation récente de l'Institut régional de participation Ardennes Champagne (IRPAC) et la création de la société Champagne-Ardenne Croissance, les rôles sont clarifiés. La première se spécialise sur le capital-développement, visant les PME existantes et à fort potentiel de croissance, tandis que la seconde, axée sur le capital-risque pur, aide à la création de nouvelles PME. Dotées de directions travaillant de concert, les deux entités sont à présent capables d'offrir de façon concertée toute la palette des services de mise à disposition de capital aux PME, et ont investi dans un nombre significatif de projets<sup>4</sup>.

En matière de communication pour la promotion de l'entrepreneuriat, les efforts s'intensifient avec des résultats encore timides. Ainsi, le Concours national d'aide à la création d'entreprises innovantes a suscité une mobilisation toute relative. En 1999, ce concours a révélé, sur 17 dossiers déposés, trois lauréats qui ont été ensuite retenus au niveau national ; pour l'édition 2000, 24 dossiers ont été

déposés. Cette croissance démontre l'impact de cette manifestation sur les jeunes créateurs d'entreprise. Cependant, le nombre cumulé de lauréats nationaux pour les deux éditions n'est que de dix pour la région, soit 1.3 pour cent du total de 778 candidats. Ceci place la Champagne-Ardenne en 18<sup>e</sup> position dans le concours. On peut également noter d'autres initiatives, comme le Concours de création d'entreprises en région (Concours Reims Creator), organisés régulièrement par l'Agence de développement économique de Reims (ADER) et par la technopole de Troyes. A noter également que Reims organise en 2001 les journées nationales de la jeune entreprise innovante (Innovact) en se concentrant sur cinq pôles sectoriels d'importance pour la région.

Comme le montrent les expériences étrangères, l'entrepreneuriat et l'expansion des PME sont des problèmes à facettes multiples qu'il faut traiter au travers d'une stratégie d'ensemble (encadré 15). En France, l'État central offre des procédures multiples pour ce faire, mettant en jeu de nombreuses institutions plus ou moins déconcentrées (ANCE<sup>5</sup>, ANVAR<sup>6</sup>, DRIRE<sup>7</sup>, DATAR<sup>8</sup> *via* CAP développement<sup>9</sup>, etc.). Dans ce contexte, la Région est la mieux placée pour coordonner les actions notamment les aides publiques nouvelles, comme les prêts d'honneur aux créateurs d'entreprise, les aides en garantie et les aides au capital-investissement prévues dans le dispositif dérogatoire d'aide aux entreprises (correspondant au nouveau découpage territorial de la Prime à l'aménagement du territoire approuvé par la Commission européenne en mai 2001). Des succès ont été remportés par la région, notamment dans le capital risque et dans la mise en œuvre de programme concerté. Il est important que ce rôle intégrateur dans la mise en œuvre des dispositifs d'accompagnement lui soit pleinement reconnu.

### ***L'attraction des entreprises (clustering)***

Les grands établissements et les grandes entreprises continuent d'apporter une contribution importante à la croissance de la Champagne-Ardenne. Les autorités régionales comptent sur ces investissements pour favoriser le développement de pôles industriels et stimuler leur capacités d'entraînement sur l'arrière-pensée local. La venue de ces entreprises garantit non seulement des flux d'embauche, mais aussi des capacités de formation des personnels, voire des activités de recherche et de service.

La région a lancé une initiative récente pour tenter d'instaurer dans les bassins des environnements attractifs pour ces entreprises : ce sont les « zones de référence » (également dénommées « zones d'excellence »). Celles-ci sont susceptibles de séduire les firmes par la réunion de plusieurs critères : maîtrise foncière, qualité de desserte routière, respect de l'environnement, taille critique et présence d'un réseau à haut débit. Le nombre final de sélectionnés dépendra de

### Encadré 15. **La stratégie de promotion de l'entrepreneuriat de la région atlantique du Canada**

En 1988, le Canada a adopté une politique nationale de l'entrepreneuriat, ayant pour but de promouvoir les intérêts des entrepreneurs, d'encourager les jeunes pousses et de favoriser le développement économique régional par la prise de décision à l'échelle locale. Par le passé, la culture entrepreneuriale n'était qu'un sous-produit de la politique de développement régional. Il s'agissait alors d'en faire un objectif avéré de la stratégie régionale. L'APECA (Agence de promotion économique du Canada Atlantique) s'est engagée dans cette voie dès 1989. Son approche a consisté à créer des conditions favorables aux entrepreneurs, en travaillant sur trois facteurs : i) la motivation des candidats entrepreneurs : des modèles de comportement ont été étudiés afin d'identifier les facteurs favorables ; ii) les facteurs d'opportunité comme l'accès à l'information sur les idées de création, les services d'orientation et de conseil, les infrastructures de soutien à la petite entreprise et l'accès aux capitaux ; et iii) le développement des aptitudes et des connaissances des candidats selon leur formation ou leur expérience.

L'APECA s'est efforcée de présenter l'entrepreneuriat comme une option d'emploi attrayante et d'accroître les possibilités d'apprentissage au lancement d'entreprises grâce à un réseau de formation et d'orientation plus ou moins formel. L'agence a notamment mis l'accent sur les activités communes et les échanges et sur la recherche et la diffusion de l'information sur les facteurs de réussite des entreprises. Le succès de cette stratégie a reposé d'une part sur un recensement précis des groupes cibles (jeunes, femmes, chômeurs, employés de grandes entreprises) et de leurs besoins spécifiques, et d'autre part sur la contribution de divers partenaires, dont les médias, le monde de l'éducation, les organismes de soutien aux PME, ainsi que l'État. Le rôle de la direction générale de l'entrepreneuriat, créée au sein de l'APECA lors de ce programme, a été crucial pour coordonner les actions, consulter les partenaires, planifier les orientations, constituer les réseaux.

L'impact de ce programme s'est avéré très positif sur la région Canada Atlantique. On peut citer par exemple une croissance du nombre de candidats à l'entrepreneuriat (14 % des personnes interrogées déclarant envisager la création d'une entreprise contre 7 auparavant), et le fait que les lancements d'entreprises ont fourni à la région 49 pour cent des nouveaux emplois dans la période 1989-93. Cette démarche fait apparaître un certain nombre de conditions nécessaires au succès les exigences de base d'un programme de développement de l'entrepreneuriat même s'il ne s'agit pas de conditions suffisantes : il est en particulier impératif de :

- Faciliter l'accès au financement.
- Créer un organisme habilité à recueillir et diffuser les données sur les entreprises.
- Établir un réseau d'organismes prêts à aider les petites entreprises.
- Élaborer des politiques gouvernementales encourageant l'entrepreneuriat.
- Comprendre les besoins des différents groupes-cibles d'entrepreneurs potentiels.
- Être patient dans l'attente des résultats concrets du programme.



la répartition de l'enveloppe de l'État entre les différents projets, mais le financement global est fixé à 500 millions de francs jusqu'en 2006<sup>10</sup>.

Cette politique régionale de zonage vient également compenser les restrictions récentes de l'espace couvert par les Primes à l'Aménagement du Territoire (PAT). Pour respecter les critères imposés par la Commission européenne, des localités comme Troyes ne font plus partie de la carte de la PAT. Pour atténuer l'impact négatif de ces changements, la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) a mis en place une série de mesures, dont la région pourra bénéficier, comme les aides aux services et aux entreprises, la nouvelle prime régionale à l'emploi ou la prime d'orientation agricole (POA) pour les entreprises agro-alimentaires.

Dans l'ensemble, les initiatives au niveau des collectivités souffrent d'un manque de coordination dans leur développement : ce sont les acteurs locaux qui décident d'implanter une zone et qui déterminent le type d'industries visées, sans suivre une stratégie globale. Le pilotage de la stratégie régionale de développement des entreprises est réalisé par des agences au niveau départemental : l'Agence du développement économique de Reims (ADER) couvre la Marne, tandis qu'Aube Développement et Haute-Marne Développement ont un rôle similaire dans leur département respectif. Au niveau inter-régional, d'autre part, l'Agence CAP Développement assure les efforts de développement économique en Champagne-Ardenne et en Picardie. Ces forces devraient être regroupées dans une structure de coordination ou une agence régionale où devraient être fortement représentés les pouvoirs régionaux. Le cas de la Scottish Enterprise en Écosse est un exemple intéressant à cet égard (encadré 16).

L'action développée en Champagne-Ardenne combine donc des mesures endogènes (soutien aux PME, capital-risque, création d'entreprises) et des mesures exogènes, c'est-à-dire à destination des candidats potentiels à l'implantation locale mais d'origine extra-régionale voire étrangère (zones de références, incitations diverses). Ces deux types d'action se renforcent d'ailleurs mutuellement. Ainsi, le capital étranger considère souvent la présence d'externalités locales comme un critère important d'implantation. À l'inverse, la compétitivité des firmes locales s'accroît par leur mise en réseau avec des firmes de taille plus importantes, à forte productivité et capacité d'innovation élevée. Avec justesse cette stratégie met davantage l'accent sur le dynamisme de l'environnement local que sur le cadre fiscal pour rendre la région plus attractive pour les investisseurs étrangers.

### **La nécessité de mettre l'accent sur les facteurs immatériels du développement**

Au-delà de l'effet brut sur l'investissement que l'on recherche au travers des mesures de soutien à l'initiative entrepreneuriale et des dispositifs pour attirer le capital étranger, la stratégie des autorités poursuit des objectifs plus ambitieux.

### Encadré 16. **Scottish Enterprise : une agence polyvalente efficace**

Le réseau Scottish Enterprise (SE), la principale agence de développement économique en Écosse a été fondé en 1991. Ce réseau comprend outre le quartier général à Glasgow un ensemble de 13 agences régionales. Ses activités principales ont trait au développement de l'entrepreneuriat, aux infrastructures industrielles, à la formation professionnelle et à la promotion de l'emploi et de l'intégration. Même si SE reçoit la plupart de ses fonds de l'État, la participation du secteur privé à ses activités est considérée comme très importante et les représentants du milieu des affaires détiennent la majorité des sièges dans le Comité de direction.

L'agence est très active en matière d'échange d'expériences avec les autres agences de développement en Europe, en Amérique et en Asie. Depuis 1999, l'agence a mis en place une nouvelle stratégie. Celle-ci met en lumière la nécessité d'explorer les opportunités fournies par la mondialisation des activités et le passage à une économie de plus en plus fondée sur le savoir. Par ailleurs, il est reconnu que l'agence ne peut plus fonctionner de manière isolée, mais qu'elle doit accroître ses partenariats avec les communautés locales et les firmes.

Enfin, il est important de noter qu'en dépit des succès rencontrés en matière d'attraction du capital étranger (les flux drainés vers l'Écosse ont souvent été supérieurs à la part que celle-ci représente dans le PIB du Royaume-Uni), la priorité de SE reste focalisée sur l'entrepreneuriat et la mise en valeur de la base scientifique écossaise. L'agence consacre ainsi quatre fois plus de fonds au développement endogène qu'aux efforts pour capter ou retenir l'investissement direct.

Plus généralement, il s'agit de favoriser une *réindustrialisation* des secteurs traditionnels et une modernisation des activités pour lesquelles la Champagne-Ardenne dispose de réels avantages comparatifs. Par le passé, la région a profité du rôle pilote du secteur agricole et en particulier du champagne. Elle doit continuer à développer ces pôles et à fortifier ses atouts. Plusieurs secteurs clés, qu'ils s'agissent de secteurs traditionnels ou en émergence, concentrent les enjeux les plus importants (encadré 17).

Ces différents secteurs auront d'autant plus de chances de se développer que les firmes pourront disposer d'externalités locales et les internaliser. Parmi ces externalités, il faut citer l'offre de qualifications, la présence de structures de recherche appropriées publiques ou privées ou encore la présence de sous-traitants ou de fournisseurs compétitifs. Une politique de compétitivité efficace doit donc veiller non seulement à améliorer l'environnement des investissements mais aussi à bien segmenter les formations en fonction de la demande des entreprises et à

### Encadré 17. Les grands secteurs clés du développement économique de la Champagne-Ardenne

*La filière agro-alimentaire.* Il est impératif d'investir davantage sur la transformation des produits agricoles notamment au regard de la prévisible réorientation de la PAC et de la réorientation des aides vers les nouveaux pays membres dans les prochaines années. La région possède dans ce domaine des atouts majeurs qu'elle peut développer dans l'agro-transformation, par exemple dans la déshydratation de la luzerne (où elle occupe déjà le premier rang français avec 84 % de la production nationale et 25 % de la production totale européenne). Le pôle agronomique de l'URCA (Université de Reims-Champagne-Ardenne), Europol'Agro<sup>1</sup>, est en première ligne pour l'y aider.

*L'industrie textile.* Celle-ci peine à se diversifier vers des produits plus technologiques et on peut s'attendre à de nouvelles pertes d'emploi (deux tiers d'entre eux ont disparu depuis le milieu des années soixante-dix). Les coopérations sont difficiles à mettre en place. Des efforts sont néanmoins menés pour mieux cibler les marchés nouveaux avec le soutien du Conseil régional et du conseil général de l'Aube. L'innovation et l'investissement dans la R-D sont les seuls moyens pour maintenir l'activité dans la région compte tenu des coûts du travail et de la concurrence exacerbée entre les industriels.

*La métallurgie.* Historiquement bien ancrée, particulièrement dans les Ardennes et en Haute-Marne, la métallurgie affiche des performances en fonderie, forge estampage et travail des métaux<sup>2</sup>. Au total, 29 000 personnes – le quart des effectifs de l'industrie régionale – travaillent dans 800 entreprises de ce secteur, dont beaucoup de PMI travaillant en sous-traitance pour d'importants donneurs d'ordres (automobile, TGV, tunnel sous la Manche).

*L'industrie de l'emballage.* La Packaging Valley<sup>3</sup> a prospéré entre Reims et Troyes et rassemble 220 entreprises (dont un tiers dans l'Aube) et 11 500 salariés, assurant à la Champagne-Ardenne la 3<sup>e</sup> place du secteur au niveau national. Créée par l'Aube en 1993, elle apparaît sous certains aspects comme un district industriel qui fédère les entreprises régionales de l'emballage-conditionnement, pour renforcer la filière par des actions de formation, d'information, de conseil, de recherche et de promotion. Néanmoins, le potentiel de coopération entre les firmes est loin d'être pleinement exploité.

*La logistique.* Le ministère de la Recherche a récemment attribué le label de « pôle de référence nationale » en matière de logistique à Vatry (pôle d'activités autour de l'aéroport de Vatry). De 400 emplois en 2000, le pôle logistique devrait dépasser les 1 000 à la fin 2001. Le pôle est néanmoins fortement concurrencé par les aéroports de la région parisienne Vatry n'ayant enregistré que 200 mouvements aériens en 2000. Avec l'ouverture du troisième aéroport, le frêt de la région parisienne pourrait être transféré à Vatry.

*Les bio-molécules/biomatériaux.* Seule la recherche fondamentale est aujourd'hui développée, grâce au laboratoire de l'université de Reims, et si des applications fructueuses existent, comme l'imagerie médicale, le développement d'un tissu industriel spécialisé reste à mettre en place.

### Encadré 17. Les grands secteurs clés du développement économique de la Champagne-Ardenne (suite)

*L'industrie mécanique et matériaux.* Même si un partenariat existe entre établissements de recherche et secteur industriel au sein des Centres de Techniques Industrielles (CTI<sup>4</sup>), l'innovation reste limitée. Le CRITT matériaux des Ardennes fonctionne toutefois de manière satisfaisante.

Un autre secteur pourrait être porteur de perspectives intéressantes, celui constitué autour du laboratoire sous-terrain de Saudron Bure. Les thèmes de recherche pressentis pour le site sont l'étude de la circulation des fluides dans l'argile, les essais d'ouvrages sous-terrains, l'hydrologie et l'hydrochimie des aquifères en zone karstique. Depuis cette année, l'ANDRA<sup>5</sup> participe financièrement à son développement. Cependant, la Région ne s'est pas clairement engagée à en faire un pôle d'excellence, car ce type d'activité peut véhiculer une image négative du fait de sa possible utilisation pour l'entreposage de déchets nucléaires. Or, la fenêtre de tir est étroite : l'aide financière de l'ANDRA cessera après 2008, et d'ici là il faut que le pôle atteigne une autonomie financière en attirant les entreprises.

1. Europol'Agro est un pôle d'enseignement et de recherche orienté vers l'agronomie, la viticulture, l'œnologie, la transformation et la valorisation des agro-ressources.
2. Dans la forge-estampage, 32 entreprises (1 850 personnes) représentent 35 % de la production française et l'entreprise leader est Ateliers des Janves (195 personnes). Dans la fonderie, 24 entreprises (4 400 personnes) fondent 10 % de la production nationale, et les entreprises leaders sont Citroën (1 500 personnes), la Fonte Ardennaise (890 personnes). Dans la boulonnerie, 27 entreprises (600 personnes) produisent 15 % des boulons français.
3. La Packaging Valley a été créée et développée par les industriels de la région Champagne-Ardenne avec le soutien des collectivités et rassemble 149 entreprises spécialisées dans l'emballage-conditionnement.
4. Les Centres de techniques industrielles (CTI) procèdent d'une logique de mutualisation du coût d'équipements, de compétences et d'informations qui seraient autrement inaccessibles aux PMI. A travers les CTI, les PMI ne supportent directement que les coûts d'appropriation des résultats des travaux collectifs et de l'utilisation d'un outil commun.
5. Créée en 1979, l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA) est un établissement public chargé de la gestion des déchets radioactifs produits en France. Elle est indépendante des producteurs de déchets et veille à assurer la protection à long terme de l'homme et de son environnement, à tous les stades de la gestion des déchets radioactifs. L'ANDRA, sous le contrôle des pouvoirs publics, a notamment pour mission de vérifier la qualité des déchets, concevoir, implanter, construire et gérer des centres de stockage où sont placés les déchets en fonction de leurs caractéristiques.

faciliter la diffusion et/ou la génération de technologies idoines. L'évaluation de ces politiques exige donc de passer en revue les infrastructures de formation et de recherche et d'apprécier les services qu'elles fournissent. Dans l'inventaire de

ce capital territorial ou régional, il faut aussi prendre en compte tout ce qui relève des modes de comportement locaux et des usages, à savoir le capital social.

### ***Enseignement supérieur et formation continue***

La Champagne-Ardenne a pendant longtemps marqué un certain retard dans le domaine de la formation. Dans les dernières années, la région a en grande partie comblé ce retard et les résultats au baccalauréat sont maintenant similaires à la moyenne nationale. Le système de formation champardennais est néanmoins marqué par des particularités telles que l'engouement pour les formations pratiques. Le nombre d'apprentis est en forte augmentation à la fin de la dernière décennie et l'enseignement agricole accueille beaucoup de jeunes. Compte tenu de la demande croissante pour des qualifications plus élevées dans les entreprises, l'adaptation des cursus universitaires devient un problème plus complexe. La qualité des institutions d'enseignement supérieure se mesure de plus en plus à leur capacité de faire évoluer leurs filières pour accroître l'employabilité des diplômés. La formation continue doit aussi assurer un rôle de vivier pour les entreprises.

#### ***Universités***

Aujourd'hui, l'offre régionale est surtout centrée sur deux établissements : les universités de Troyes (UTT) et de Reims (URCA). Seule la première a vraiment intégré ce rôle de passerelle vers les entreprises, tout en restant fragile, tandis que la seconde est encore éloignée des besoins de l'économie régionale. Des efforts de déploiement d'autres centres ou antennes universitaires sont en cours dans les bassins d'emploi non encore pourvus, mais rencontrent également des difficultés. A Charleville toutefois, les formations sont portées par le tissu industriel, notamment dans le domaine des matériaux et de la CAO. La population étudiante est donc inférieure à la moyenne française (1.6 % de l'ensemble), mais relativement bien orientée vers les études technologiques courtes telles que les Instituts universitaires de technologies (IUT) (2.9 %). Quant à la formation continue, elle fait l'objet d'une attention particulière et rencontre un certain succès par le biais d'initiatives communes entre la région et les entreprises, mais qui ont parfois du mal à se pérenniser.

L'université de Reims (URCA) est une institution relativement récente qui a su développer sa réputation et sa légitimité. Cependant, on constate qu'à l'aune des évolutions des vingt dernières années et de l'apparition de nouvelles filières, notamment scientifiques, l'université n'a pas toujours su tenir son rang d'excellence par rapport à d'autres régions. Ainsi, on a pu constater récemment une disparité dans le niveau d'investissement de l'université dans les différentes filières, certaines, comme les lettres et le droit, étant quelque peu délaissées, tant dans la qualité des infrastructures que dans le matériel pédagogique et le taux d'encadrement. Offrant un grand choix de formations, notamment en troisième cycle, l'université ne

parvient pas à mettre en avant des domaines circonscrits sur lesquels son excellence serait reconnue, et qui pourraient attirer étudiants et enseignants. Le nombre de laboratoires est important, sans toujours atteindre une taille critique justifiant l'investissement. L'université a d'ailleurs commencé à remédier à cette dispersion, comme en témoigne le regroupement récent des deux laboratoires de l'ESIEC (École supérieure de l'emballage conditionnement). Ces dysfonctionnements renforcent d'autant plus l'attractivité d'établissements concurrents de l'URCA, que ce soit en région parisienne ou dans les autres régions voisines de la Champagne-Ardenne. Le résultat est une stagnation voire une légère érosion du nombre d'étudiants (-0.2 % entre 2000 et 2001). Cette tendance est néanmoins en cours de résorption et on prévoit un surplus de 4 000 étudiants d'ici 2005.

L'URCA peut paraître trop frileuse, campant sur ses spécialités traditionnelles sans chercher à développer de nouvelles filières crédibles. Ainsi, l'intégration de l'ESIEC a été obtenue de haute lutte, peut-être parce que cette filière n'était pas considérée comme suffisamment « noble » pour l'université. L'université tente néanmoins de s'adapter et de se recentrer sur certains pôles. Certaines nouvelles filières se sont développées avec succès à l'URCA, comme Europol'Agro, qui valorise les agro-ressources de façon innovante. Toutefois, le succès d'autres tentatives de repositionnement demande encore à être mesuré dans le temps, comme par exemple le pôle mécanique/matériaux, qui malgré d'importants moyens accordés par les collectivités locales et l'Union européenne, n'a pas encore prouvé sa légitimité auprès du tissu industriel. Il n'empêche que le tissu industriel, quant à lui, est très demandeur de formations pointues dans ce domaine.

La situation est tout autre pour l'université technologique de Troyes (UTT). Établissement jeune et à vocation plus industrielle, elle est actuellement dans une phase de croissance et prévoit de faire passer ses effectifs de 1 075 en 1999 à 1 805 en 2003. D'entrée de jeu, l'UTT s'est positionnée comme partenaire des entreprises, sur un nombre limité de domaines de compétence qui répondent aux besoins locaux. Les interfaces avec les industriels sont nombreuses, facilitées par un système de stages obligatoires et renforcées au travers d'activités de recherche communes (encadré 18). Pour l'année 2001, cette enquête indique un taux d'embauche des jeunes diplômés de 99 pour cent quatre mois après la fin des études. Le cursus de l'université se veut évolutif, ce qui l'a amenée en 2000 à envisager deux nouvelles formations de deuxième cycle (intégration systémique des matériaux et ingénierie de l'entreprise et logistique).

Néanmoins, l'UTT reste une structure assez fragile, bénéficiant de dotations plutôt limitées vu son potentiel. Le soutien financier dont elle bénéficie de la part des collectivités locales pourrait, quant à lui, aller décroissant dans les années à venir, celles-ci étant amenées à rediriger leurs investissements vers le transfert direct de technologie aux entreprises plutôt que vers les activités amont que sont la recherche et l'enseignement. Il faut noter par ailleurs que les jeunes diplômés de

### Encadré 18. Les fonctions de l'université de technologie de Troyes (UTT)

La création de l'université de technologie de Troyes (UTT) a été l'un des plus importants investissements consentis en matière d'éducation et de formation dans la région. Fondée en 1994 initialement en tant qu'antenne de l'université de technologie de Compiègne, l'UTT dispose de ses propres locaux depuis 1997 et connaît un essor significatif. Le nombre d'étudiants admis en premier cycle a progressé de 130 en 1995 à 233 en 2000, et l'établissement a délivré le diplôme d'ingénieur à 138 étudiants en 2000 à l'issue du cursus de 5 ans.

L'UTT participe à la promotion locale de l'entrepreneuriat : en réponse à l'appel d'offre lancé par le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, elle s'est associée à l'URCA, à l'ENSAM de Châlons-en-Champagne, aux Écoles supérieures de commerce ainsi qu'aux technopoles de Troyes et de Reims pour créer en juin 2000 un incubateur où les *start-ups* (aujourd'hui au nombre de 28) peuvent s'installer et bénéficier de différents services d'aide à leur développement.

En 2000, l'UTT a également signé 38 contrats de partenariat avec les entreprises en matière de recherche, prestation de services (conseil, expertise, formation continue, études et tests, analyses spécifiques sur les appareillages des laboratoires) ou valorisation des brevets et licences.

De création relativement récente, l'UTT doit poursuivre ses efforts afin de consolider sa fonction clé de plate-forme en matière d'éducation et de formation, de transfert de technologie et de R-D.

cette université exercent en majorité leur premier emploi dans la région parisienne (44 %) et qu'ils ne sont que 8 pour cent à rester en Champagne-Ardenne.

Sur les autres sites, peu de changements sont à noter. L'IUT de Châlons a certes bénéficié d'une aide de l'État (5 millions de francs) lors de l'ouverture de sa filière TIC (Technologies de l'Information et de la Communication). Mais de manière générale, les efforts demeurent limités. Un Institut de formation technique supérieure (IFTS, encadré 19) a été créé à Charleville-Mézières. Il a permis la création d'un véritable pôle mécanique/matériaux adapté au tissu industriel des Ardennes. Le problème de la masse critique n'est toutefois pas résolu, les activités de recherche étant distribuées entre Charleville et Reims. Un deuxième département d'IUT va être ouvert en 2002 à Charleville et un troisième pourrait l'être en 2003-2004, entraînant la création d'un IUT de plein exercice (autonome de Reims).

A l'avenir, l'État, qui dispose d'une compétence exclusive en matière d'enseignement supérieur, même si les collectivités locales sont parfois amenées à

### Encadré 19. **L'Institut de formation technique supérieure (IFTS) de Champagne-Ardenne**

En tant que composante de l'université de Reims-Champagne-Ardenne, l'Institut de formation technique supérieure (IFTS) remplit des fonctions de formation, de recherche et de relations industrielles. Dans le domaine de la formation initiale et continue, l'IFTS offre un DEUG sciences et technologies pour l'ingénieur (bac +2) qui se poursuit par un IUP génie des matériaux (bac +4) et deux DESS (bac +5), ainsi qu'une licence professionnelle (bac +3) et des diplômes d'université financés par le Conseil régional de Champagne-Ardenne. En ce qui concerne la recherche scientifique et technologique, une quinzaine de jeunes chercheurs préparent leur doctorat dans les Ardennes, souvent en collaboration avec des entreprises ou une aide du Conseil général. Enfin, la diffusion de la culture scientifique et technique auprès des industriels passe par la signature de conventions de collaboration ainsi que la participation des entreprises au conseil d'administration de l'IFTS. Depuis la rentrée 2000, l'IFTS a connu une progression importante de son nombre d'étudiants (+60 % pour le DEUG et +50 % pour l'ensemble des formations initiales). Les thèmes dans lesquels s'est spécialisé l'IFTS – tels que la modélisation de procédés industriels, les concepts et les modèles pour la CAP ou le prototypage rapide – ont également fait l'objet d'une reconnaissance par les projets INTERREG Casipro ou Espoir. Par ailleurs, des projets sont également menés en partenariat avec des entités étrangères, en particulier européennes (Allemagne, Italie, Belgique, Angleterre...) et canadiennes.

compléter ses investissements, ne devrait pas significativement augmenter sa contribution. Dans le plan U3000<sup>11</sup>, l'effort financier prévu reste faible. Sur les 18 milliards de francs consacrés en France à l'enseignement supérieur dans le cadre des CPER (2000-2006), la région Champagne-Ardenne n'en touchera que 1.5 pour cent, soit 310 millions de francs, ce qui est moins que la région Picardie par exemple. Dans ce contexte, le schéma de services collectif pour l'éducation prévoit un plan de déploiement de quatre « plates-formes technologiques » régionales sur des bassins d'emploi non pourvus d'universités : i) Vitry-le-François (génie industriel/transitique) ; ii) Charleville-Mézières (mise en œuvre des matériaux) ; iii) Chaumont (bois) ; et iv) Châlons (développement des TIC). Ces plates-formes doivent déboucher sur la création d'IUT.

#### *Formation professionnelle*

La formation professionnelle fait l'objet d'un effort particulier de la région : les formations sont de qualité et les taux de réussite aux examens élevés



(en 2000, 75.4 % de réussite). En outre, ces formations sont orientées vers la recherche de débouchés professionnels, comme l'atteste le niveau régional d'insertion professionnelle des apprentis, qui est aujourd'hui de 80 pour cent dans les six mois suivant leur formation. Pourtant, l'effort financier relatif de l'État n'est pas là non plus très élevé : les montants des fonds régionaux de l'apprentissage et de la formation professionnelle attribués à la région sont de 12 millions de francs au titre de l'année 2000 (1.9 % du total France), contre le double pour la Lorraine et près du triple pour la région Centre.

Dans le domaine de la formation continue, enfin, on constate que les entreprises ne jouent pas le rôle moteur qui leur échoit. En témoignent quelques initiatives récentes, comme la création d'un centre de formation à l'usinage polyvalent en Haute-Marne. Cet atelier, financé en partie par le Conseil régional, a fonctionné pendant un temps mais n'a pas su se transformer en structure pérenne comme prévu. Les organismes-relais de la formation continue n'ont pas non plus réussi à dynamiser ce secteur. Ainsi, Agefos-PME<sup>12</sup> n'a pas pu atteindre son objectif de développer la formation à distance pour les employés des PME de la région.

Une explication à la faiblesse des investissements dans la formation continue est la structure même du tissu industriel régional : plus de 50 pour cent des salariés des entreprises champardennaises sont de niveau CAP (Certificat d'aptitude professionnel), alors que les premiers demandeurs de formation continue, et ceux pour lesquelles les entreprises sont prêtes à investir, sont en général les cadres.

### ***Recherche et innovation***

La recherche en Champagne-Ardenne n'est pas un domaine particulièrement attractif pour les entreprises. La région ne pèse en effet pas lourd en matière de R-D et d'innovation. Les investissements, tant publics que privés, sont faibles. Ainsi, les dépenses R-D des entreprises pour 1996 étaient de 625 millions de francs, soit à peine 3.9 pour mille du PIB régional, contre une moyenne nationale de 14.7 pour mille, ce qui place Champagne-Ardenne en avant-dernière position dans le classement des régions françaises. La région compte aujourd'hui en tout et pour tout dix-sept chercheurs du CNRS et un taux de 5.6 chercheurs publics<sup>13</sup> pour 10 000 habitants, ce qui la place en avant-dernière position parmi les régions françaises. Le nombre de brevets déposés a par ailleurs diminué de 12 pour cent entre 1990 et 1997.

Une plus grande efficacité des actions de développement de l'innovation et de la recherche de la région doit être recherchée. La région a tout avantage à se concentrer sur un nombre limité de pôles pour lesquelles une masse critique peut être atteinte. Ceci ne signifie pas que le profil bas soit la meilleure politique. Il n'existe actuellement que deux technopôles situés d'ailleurs à proximité des deux universités. On peut sans doute espérer un décollage des activités sur deux ou trois autres sites. Ceci nécessite toutefois d'étudier soigneusement les possibilités de

développement pour chacun des projets car il s'agit d'entreprises risquées. On estime d'ailleurs qu'en France seulement la moitié des technopoles fonctionnent dans de bonnes conditions.

Le dernier contrat de plan a défini quatre domaines d'innovation sur lesquels la région peut revendiquer un positionnement leader et sur lesquels elle doit concentrer ses énergies : i) valorisation des ressources agricoles ; ii) valorisation et pérennité du vignoble champenois ; iii) mécanique/matériaux ; et iv) bio-molécules/bio-matériaux. Le Plan encourage également le développement de la nouvelle filière autour de l'emballage-conditionnement, et un centre national de recherche et de technologie en emballage et conditionnement est devenu opérationnel en 2000. D'autres plates-formes technologiques ont été créées, comme l'institut fédératif de recherche en bio-molécules/bio-matériaux, qui regroupe en son sein des équipes labellisées du CNRS, de l'INSERM et du ministère de la Recherche. Néanmoins, les concurrences excessives entre départements pour attirer ces activités peuvent ralentir les investissements et compromettre la viabilité des recherches. Dans ce contexte, les décisions descendantes (*top-down*) peuvent avoir leur mérite.

On constate par ailleurs que les mesures d'encouragement de l'innovation sont dotées de financements modestes notamment les grands équipements. Dans son dossier de candidature au nouvel accélérateur de particules français, par exemple, la région n'avait proposé que la prise en charge partielle de l'investissement, tandis que d'autres candidats, comme la Basse-Normandie ou l'agglomération grenobloise, étaient beaucoup plus généreux, offrant de couvrir entièrement les frais d'installation. Malgré ces offres alléchantes, c'est plutôt vers une localisation dans le sud de la région parisienne, où la densité de laboratoires de recherche est importante, qu'on s'oriente aujourd'hui, si le projet est mené à son terme. Il est à noter que la région a néanmoins bénéficié de l'installation de l'accélérateur Airix du CEA-DAM<sup>14</sup> près de Reims.

Autre illustration de la faiblesse des aides publiques, la région profite peu de mesures incitatives tel le crédit impôt recherche (CIR) du ministère de la Recherche. Sur 3.4 milliards de francs attribués au titre du CIR en 1999, la région n'a touché que 18.7 millions de francs, soit à peine 0.56 pour cent du total. Ceci est une conséquence directe du faible nombre d'entreprises innovantes de la région, puisque seules 98 des 6 600 sociétés ayant postulé au CIR sont situées sur le territoire de la Champagne-Ardenne.

La recherche universitaire laisse aussi à désirer. A l'URCA, les conditions ne sont pas les meilleures pour attirer les enseignants-chercheurs ni les doctorants. A ce titre, la vétusté de certains locaux peut avoir un effet repoussoir sur les candidats à des doctorats, pour lesquels la qualité de l'environnement où ils seront amenés à passer des périodes généralement assez longues, n'est pas un facteur négligeable.

Quant à la recherche fondamentale, notamment celle qui est pratiquée par le CNRS, force est de constater qu'il n'existe pas de pôle d'excellence aujourd'hui qui pourrait justifier l'implantation d'une équipe en région. Les décisions d'implantation de laboratoires publics étant du ressort du ministère de la Recherche, le conseil régional avait instauré un dialogue avec l'administration centrale du ministère à la fin des années 1990. Ce travail de lobbying, mené dans le but de renforcer les équipes CNRS, n'a eu que peu de résultats au vu des efforts déployés.

La coopération transfrontalière en revanche peut jouer un rôle de catalyseur et permettre d'atteindre la masse critique financière et humaine. Il existe aujourd'hui par exemple un projet de laboratoire commun avec la Wallonie dans les sciences de l'environnement. De même, la région a tenté avec succès une expérience originale : en prenant en charge les frais d'installation de deux enseignants-chercheurs d'Europe de l'Est. De telles démarches devraient être développées à une échelle beaucoup plus importante.

### **Vers une région « intelligente » (*learning region*)**

La Champagne-Ardenne, comme on vient de le voir, se préoccupe de plus en plus de mieux former sa population jeune et moins jeune et d'accroître sa production de connaissances et son intensité de recherche. Cependant, le savoir en lui-même ne contribue pas à la croissance économique. Ce qui est crucial pour l'expansion, c'est son incorporation dans la production de biens et services. Autrement dit, il n'est pas seulement nécessaire de produire des individus qualifiés ou d'attirer des talents de l'extérieur, mais il faut aussi que leur savoir soit utilisé et qu'en particulier leur travail soit organisé de façon à mettre à profit leur compétences<sup>15</sup>.

Pour améliorer les « capacités d'absorption et de transformation » des firmes, les politiques régionales peuvent agir dans plusieurs domaines. Elles peuvent d'abord faciliter l'introduction des technologies de l'information tant pour les relations entre firmes qu'à l'intérieur des firmes (transmission du savoir codifié). De nombreuses études ont montré que les relations avec les fournisseurs et les clients sont à l'origine de la majorité des innovations réalisées par les entreprises<sup>16</sup>. Les Autorités régionales ou nationales peuvent ensuite s'efforcer d'améliorer la propension des entrepreneurs à coopérer, à dialoguer et finalement à apprendre. Comme les comportements sont souvent gouvernés par des conventions et/ou des us et coutumes régionales, l'effort doit porter sur une refonte du capital social. Enfin les systèmes d'innovation régionaux ne sont pas limités aux réseaux locaux. Les débordements au delà des frontières régionales et nationales sont des facteurs de dynamisme. Les échanges sont un excellent véhicule pour l'émergence et l'utilisation de produits et de procédés nouveaux. Les pouvoirs publics peuvent être un catalyseur d'initiatives dans ce domaine.

## ***La pénétration des technologies de l'information dans la région***

L'introduction des nouvelles technologies de la communication en Champagne-Ardenne peut se mesurer sur deux axes : celui des infrastructures et celui du degré d'utilisation de ces technologies. Sur ces deux axes, la région est relativement en retard.

### *Les infrastructures*

La pénétration Internet reste faible par rapport aux régions européennes avoisinantes, et surtout on note de fortes disparités régionales : par exemple, si la Marne et les Ardennes sont plutôt bien couvertes en connexions haut débit (ADSL), l'Aube, et surtout la Haute-Marne sont encore très en retard. Ce sont surtout les zones rurales qui concentrent les lacunes en connexions haut débit. Du fait de la faible rentabilité de telles infrastructures en zones à basse densité d'activité économique, le fossé numérique se creuse avec les centres urbains mieux desservis. On constate que même les établissements d'enseignement supérieur, traditionnellement les mieux lotis, n'ont pas les infrastructures nécessaires à leur raccordement à la société du savoir. Ainsi, l'UTT ne dispose, pour la connexion de l'ensemble de ses postes au réseau, que d'une liaison louée de 2 Mégabit/seconde, soit l'équivalent de quatre raccordements ADSL grand public. De plus, cette liaison est louée à France Télécom à un prix élevé.

Le Conseil régional avait initialement lancé en 1998 une initiative ambitieuse de réseau régional haut débit. Cependant, les collectivités locales devaient opérer dans un cadre légal très contraignant : celui de la loi Voynet de 1999<sup>17</sup>. Avant de pouvoir procéder à un appel d'offre pour un réseau local, elles devaient faire la preuve de la carence publique, et présenter un plan de retour sur investissement en huit ans. Au vu de ces contraintes et des poursuites légales auxquelles avaient dû faire face les premières collectivités à s'être lancées dans ces appels d'offre publics (Nancy et les agglomérations parisiennes réunies dans le SIPPEREC<sup>18</sup>), la région a préféré temporiser. Finalement un appel d'offre a vu le jour en 2000, mais qui a suscité très peu d'intérêt de la part des entreprises (un seul candidat y ayant répondu). Dès lors l'appel d'offre a été abandonné. Entre-temps, des boucles locales ont été construites autour des agglomérations de Troyes, Reims et Châlons. La région reste néanmoins très démunie dans son offre de capacités haut débit, autant vers les entreprises que les établissements de recherche et d'enseignement.

La législation est néanmoins en cours d'évolution pour permettre aux collectivités territoriales de mieux remplir leur rôle de réduction des inégalités géographiques en attirant des opérateurs sur leur territoire. Suite au lobbying exercé par les collectivités de Nancy et de l'Île-de-France, relayées par l'Agence de régulation des télécommunications (ART), la future loi sur la société de l'information

assouplira les conditions d'établissement de boucles locales (suppression de la durée de huit ans pour l'amortissement des investissements, acceptation du principe de subvention publique au titre de l'aménagement du territoire, mise à disposition du grand public et non plus seulement des opérateurs des infrastructures réalisées). Au dernier Comité interministériel sur l'aménagement du territoire (Limoges, juillet 2001), il a été annoncé que la Caisse des dépôts et consignations<sup>19</sup> investirait 1.5 milliard de francs dans les 5 ans à venir dans des projets d'infrastructure haut débit. Ces sommes seront consacrées en grande partie aux études et à l'ingénierie de projets développés par des collectivités locales. Elles se limiteront en règle générale à 10 pour cent du montant des investissements.

Pour l'heure, la Champagne-Ardenne est victime des difficultés conjoncturelles du secteur des télécommunications. Il est aujourd'hui difficile en France de susciter les investissements des opérateurs dans des régions vastes et peu denses, alors qu'ils ont fondé leur stratégie initiale sur le déploiement de réseaux autour de centres d'activité économique, et que maintenant criblés de dettes, ils ne sont pas à même de dégager des profits même dans ces environnements favorables<sup>20</sup>.

Il n'en reste pas moins que des régions à faible densité économique ont été particulièrement inventives. Le Limousin, par exemple, a réussi très tôt à lancer une stratégie de déploiement agressive. Véritable « désert » des télécommunications (il n'y a même pas d'agence régionale de France Télécom), le Limousin a joué de ces désavantages pour attirer des fonds européens FEDER, soulignant le besoin de mettre en place les conditions d'une libre concurrence. Grâce à cette politique volontariste, la région déploie aujourd'hui 620 km de fibre optique inactivée (c'est-à-dire sans équipements électroniques), qu'elle louera ensuite à des opérateurs.

### *L'utilisation des outils NTIC*

La région est plutôt en retard dans l'utilisation des NTIC. On note par exemple que le taux d'équipement en téléphones portables est de 45 pour cent contre une moyenne nationale de 54 pour cent. Plutôt que de développer un plan d'ensemble, les autorités régionales ont préféré mettre en place des initiatives spécifiques. Ainsi en 1999 a été lancé Objectif Net, destiné à sensibiliser les entreprises au potentiel de l'Internet. Cette initiative a mobilisé de façon concertée des acteurs tels que les chambres de commerce, le Medef<sup>21</sup>, les syndicats professionnels, mais ses résultats sont restés modestes. D'autres initiatives localisées comme le télétravail (programme de formation pour les handicapés par l'ADAPT<sup>22</sup> de Troyes) se sont développées, ayant pour but la préparation des personnes au travail à distance, interactif, utilisant les télécommunications, la télématique et l'informatique, particulièrement les personnes à mobilité réduite : adultes handicapés sans emploi ou menacés dans leur emploi. Les centres

d'appel connaissent aussi un certain succès en région (implantation récente d'Atos et de Client Logic, avec 500 postes de travail dans les deux cas).

Les citoyens quant à eux ont fait l'objet de quelques démarches de sensibilisation. Par exemple un cyberbus sillonne la région et s'installe dans les petites communes, donnant ainsi l'occasion aux habitants d'utiliser huit postes de travail animés par trois formateurs. On s'est aussi efforcé de procéder de manière indirecte par exemple au travers de la campagne de préparation à l'euro menée par les chambres de commerce de la région. Totalisant 40 000 connexions par mois, un site, régulièrement mis à jour, informe les entreprises sur tous les aspects du passage à la monnaie, unique, et constitue un trait d'union du tissu des entreprises avec le médium Internet. Ce site pourrait à terme être enrichi de nouvelles thématiques, et par exemple fournir des informations sur le nouveau décret sur le capital social en instance de publication. Il reste que du côté des médias, l'intérêt pour la promotion des nouvelles technologies est faible, comme en témoigne l'échec du partenariat entre le conseil régional et un journal à grand tirage.

L'accès aux services publics est peut être le domaine où les progrès ont été les plus importants même s'ils restent limités. En matière de télé-enseignement, on peut relever l'initiative d'apprentissage à distance sur Internet lancée par le CNAM<sup>23</sup> et les Greta<sup>24</sup> de la région. Onze centres de télé-apprentissage fonctionnent en zones rurales avec 450 auditeurs. Dans les Ardennes en particulier, cette offre semble rencontrer un certain succès. Il existe également des groupes de travail communs avec la Wallonie (Technifutur Charleroi, Technofutur Liège) pour la promotion du *e-learning* et l'échange de produits pédagogiques. En matière de télé-gouvernance, c'est-à-dire la réalisation de démarches administratives à distance *via* Internet, les centres urbains de Champagne-Ardenne n'ont pas véritablement été pionniers (à la différence d'autres villes qui ont fait très tôt l'objet de projets de numérisation comme Parthenay ou Issy-les-Moulineaux). La région prépare néanmoins le terrain. En particulier, elle a été la première à avoir signé un accord avec la Caisse des dépôts et consignations pour favoriser la création d'Espaces publics numériques (EPN) sous l'appellation « Cyberbases Champagne-Ardenne ». Le budget de 4 millions de francs permettra de cofinancer une dizaine de projets de cyberbases portés par des collectivités. Les besoins sont néanmoins évalués à 140 espaces publics numériques (7 000 en France) d'ici 2004. Il faudra donc sérieusement renforcer cet effort et chercher de nouveaux partenaires. Le CIELJ (Centre international d'étude de la littérature de jeunesse) basé à Charleville, l'un des sites culturels les plus visités en Europe (1 200 000 visites), pourrait servir de base à un essaimage et à des formations supérieures adossées au pôle multimédia en projet.

### *Le renforcement du capital social en région Champagne-Ardenne*

La vivacité des antagonismes locaux, la compétition forte entre les villes et les comportements défensifs des petits entreprises limitent la propension à communiquer, à partager et à coopérer, voire à entreprendre dans la région. La culture champardennaise n'est pas naturellement orientée vers le développement de tels échanges, et ceci en partie pour des raisons historiques. Longtemps dominée par une agriculture forte, la région a plutôt des réflexes anti-coopératifs ou corporatistes. Les déboires de l'association Intégrale Textile créée en 1987 en sont une illustration, les professionnels aubois ayant majoritairement boudé cette initiative du fait de la compétition exacerbée qui règne dans la filière. Les réflexes corporatistes se sont également manifestés dans le cadre du développement de Saudron Bure dans la Haute-Marne, le secteur agricole étant dans son ensemble opposé au projet de laboratoire de recherche. Une culture plus marchande, mais pas nécessairement plus entrepreneuriale, se retrouve dans la Marne autour du pôle viti-vinicole. Enfin, le département des Ardennes est peut-être celui où la solidarité et le soutien aux jeunes entrepreneurs sont les plus forts. Il n'en demeure pas moins que ce département ne s'est pas encore doté d'une agence de développement économique départementale qui pourrait structurer efficacement les actions autour de l'entrepreneuriat en liaison avec CAP Développement.

Quelques actions ont été menées afin de favoriser les rapprochements et d'encourager l'innovation, au sein des filières industrielles. Pour l'heure, les démarches viennent surtout du gouvernement central. La DATAR a lancé deux appels d'offre à projet en 1997 et 1998, accordant 25 millions de francs à 96 projets afin de favoriser la coopération entre firmes et de soutenir les projets communs en matière de marketing, de formation ou d'exportation. Les collectivités territoriales ont également apporté des concours, mais de manière limitée. En Champagne-Ardenne, on compte un certain nombre de systèmes productifs locaux (SPL)<sup>25</sup>, par exemple le district métallurgique du Triangle, en Haute-Marne (s'étendant aussi en Lorraine), le bassin de la coutellerie à Nogent-en-Bassigny ou encore le textile du sport dans l'Aube et les entreprises fournisseurs du domaine viti-vinicole dans la Marne. La réussite des initiatives prises dépendra des industriels, de leur capacité à coopérer, à aller au-delà des inventaires et des animations variées pour mettre à profit le capital social et définir de véritables actions collectives (labellisation, développement de plates-formes à coûts partagés, services communs, transferts de technologie). Elle dépendra aussi de l'implication des niveaux décentralisés, instances les mieux placées pour adapter les mesures aux circonstances régionales.

L'adaptation et la diffusion des technologies est un domaine particulièrement propice aux collaborations entre les firmes ou entre les firmes et les institutions. Dans ce domaine, force est de constater le déficit de structures coopératives

champardennaises. Hormis le CRITT<sup>26</sup> de Charleville-Mézières qui fonctionne bien, puisqu'il a quasiment atteint son autonomie financière et d'un centre textile, on ne trouve pas véritablement de Centres techniques en région. Certaines structures, telles que le CETIM<sup>27</sup> pour l'industrie mécanique et le CTI Fonderie pour la métallurgie, sont représentées dans la région, mais seulement sous forme d'antennes commerciales, sans capacités d'innovation ni de partage local de technologie. Le CTI illustre bien cette situation : ses laboratoires sont situés en région parisienne, à Sèvres, ce qui est assez incohérent au vu de la répartition géographique de l'industrie de la fonderie en France, localisée essentiellement dans les Ardennes, en Picardie et autour du Creusot. Enfin, d'autres réseaux ne disposent pas de politique de mise en commun et de coopération. Ainsi, l'Union régionale de la métallurgie Ardenne Champagne, qui fédère et coordonne les actions à caractère régional des chambres syndicales de la métallurgie de la région, a développé son site Internet. La volonté stratégique d'en faire un outil d'encouragement à l'innovation et au partage des informations semble toutefois faire défaut.

Certains secteurs traditionnels ne sont cependant pas en reste et plusieurs associations d'industrielles se sont mobilisées de manière efficace. Ainsi, le Club des entrepreneurs champenois a beaucoup fait pour sensibiliser l'industrie vitivinicole à l'innovation et pour promouvoir la diversification des sources de revenus. Aujourd'hui, ces industries connexes au champagne emploient 4 600 personnes, essentiellement autour d'Épernay. Ces entreprises œuvrent dans des domaines aussi variés que le verre, le carton, les bouchons, l'imprimerie, les matériels pour la vigne, les cuves, les laboratoires, les muselets et coiffes, etc. Leur chiffre d'affaires, qui s'élevait à 4.4 milliards de francs en 1998, est en croissance de plus d'un tiers sur les cinq dernières années. Le club organise activement la promotion de son secteur d'activité, notamment au travers du salon professionnel Viti-Vini, qui rassemble 80 exposants.

Autre exemple de réseau essayant de redynamiser un secteur économique traditionnel, l'association *Intégrale Textile*, émanation de l'Union des industries textiles créée en 1987. Ayant pris la mesure des fortes menaces pesant sur un secteur où les emplois ont diminué de moitié en dix ans, les professionnels ont mis en place cette structure afin de favoriser l'innovation, mais aussi de rendre le partage d'information plus fluide, notamment sur les opportunités de nouveaux marchés, les salons à visiter. Dans les faits, il a néanmoins fallu plusieurs tentatives pour finalement trouver une formule dans laquelle les industriels acceptent de jouer le jeu de la mise en commun (le *Club Intégrale Textile*). La dernière initiative, qui rencontre un certain succès, est la convention d'affaires internationale Citext entre donneurs d'ordre et industriels (encadré 20). Elle devrait favoriser la mutation vers les textiles techniques et les petites séries, plus compétitifs dans le contexte concurrentiel mondial. Cet exemple montre qu'il est possible de surmonter les réflexes anti-coopératifs régionaux, mais au prix d'un effort important.



**Encadré 20. Les textiles techniques : la convention internationale d'affaires *Citext* à Troyes**

Afin d'assurer la survie de l'industrie textile en amorçant un mouvement de diversification, avec le soutien de l'Institut textile de France (aujourd'hui Institut français du textile et de l'habillement, IFTH), du Conseil régional Champagne-Ardenne, du Conseil général de l'Aube et de l'UNIT (Union des industries textiles), la Champagne-Ardenne a insufflé une nouvelle dynamique au textile régional en 1997 avec le lancement du *Citext*, une convention d'affaires destinée à organiser un forum de rencontre entre donneurs d'ordre à la recherche de textiles techniques et industriels susceptibles de satisfaire cette demande. Contrairement à d'autres régions françaises telles que le Rhône-Alpes et le Nord-Pas-de-Calais, peu d'entreprises aubois fabrikaient alors du textile technique.

La méthode de la convention d'affaires *Citext* est très différente de celle des salons et permet des entretiens approfondis entre producteurs de textiles techniques et donneurs d'ordre appartenant aux principaux secteurs utilisateurs (aéronautique, automobile, bâtiment, électricité, électronique, protection, médical, sports, habillement technique) aussi bien pour mettre au point de nouveaux produits que pour nouer des partenariats. *Citext* a remporté un succès croissant, puisque le nombre de participants a sensiblement augmenté (85 industriels et autant de donneurs d'ordre en 1997, 103 industriels et 124 donneurs d'ordre en 2000).

Grâce notamment à la collaboration de nombreux partenaires institutionnels (la Commission européenne, la Préfecture de la région, la DRIRE, le Conseil régional, le Conseil général de l'Aube, la Communauté d'agglomération troyenne (CAT) et la Ville de Troyes), l'initiative troyenne a contribué à une certaine redynamisation de l'industrie textile de toute la région. Sur les 230 entreprises textiles de Champagne-Ardenne (dont 88 % dans l'Aube, 5 % dans la Marne, 4 % dans les Ardennes et 3 % dans la Haute-Marne) qui représentent 10 500 emplois, une quarantaine se positionne actuellement sur le secteur du textile technique, contre seulement une quinzaine il y a cinq ans. Si le textile technique ne procure que 30 pour cent des emplois de la région (contre 42 % pour la confection), il réalise en revanche 32 pour cent du chiffre d'affaires global du textile (contre 31 % pour la confection). Le créneau des textiles techniques ne constitue pas une panacée pour toutes les entreprises de la région, mais une voie de diversification qui permet de promouvoir le textile en tant que matériau à part entière. De nouvelles pertes d'emploi ne sont toutefois pas à exclure, bien que la tendance au déclin devrait s'enrayer.

Les secteurs innovants ont eux aussi besoin de créer rapidement des connexions entre entreprises pour asseoir leur croissance. C'est ainsi que l'association Packaging Valley, fondée par les industriels du secteur emballage/logistique, fédère la filière régionale et rassemble plus de 200 entreprises

occupant près de 10 pour cent du marché national. Cette structure permet aux entreprises de se rencontrer, de mieux se connaître et de consolider leur réussite. Orientées prioritairement vers la formation intra- et interentreprises, la sensibilisation au design, et la mise en place d'un district économique de type SPL, ce réseau est reconnu et soutenu par les pouvoirs publics et les collectivités locales. L'association dans le cadre de ces contacts noués lors des convention d'affaires Packinove vient de conclure un accord de partenariat avec un parc industriel chinois.

### *L'extension des réseaux à l'extérieur de la région*

Située au cœur des régions formant le moteur économique de l'Europe, et limitrophe de l'Île-de-France qui concentre près du quart de l'activité économique nationale, la Champagne-Ardenne reste relativement autocentrée et n'intègre pas encore suffisamment ses voisins dans sa stratégie de développement de l'innovation.

La région n'occupe en effet que le 16<sup>e</sup> rang en France pour les exportations, et si des centres de production d'entreprises multinationales sont présents en région, les centres de décision et de recherche, créateurs de valeur et d'innovation, ne sont pas, quant à eux, implantés en Champagne-Ardenne. Les rachats d'entreprises dans les dernières années tendent d'ailleurs à accélérer ce processus. Par exemple, Valfond à Saint-Dizier s'est récemment rapproché d'un groupe allemand, lui cédant la fonderie dans une optique de développement. Cent cinquante emplois ont certes été créés dans cette opération, mais dans le même temps le siège a été transféré à Sarrebruck en Allemagne. De même, Plastic Omnium a rapatrié ses activités de R-D vers la région lyonnaise.

La concentration des exportations a par ailleurs pour effet de figer les réseaux internationaux des entreprises de la région. Dix produits représentent pour l'heure près de 60 pour cent des ventes de la région à l'étranger. Les échanges sont aussi fortement concentrés sur l'Union européenne. En 1999, seule la Marne a enregistré une croissance des exportations, surtout grâce au champagne. Face à cette situation peu évolutive, la politique en faveur du commerce extérieur consiste surtout en une multitude d'actions initiées par un grand nombre d'intervenants (chambres de commerce, direction régionale du commerce extérieur, DRIRE, direction régionale de la COFACE<sup>28</sup>, conseillers du commerce extérieur, collectivités locales), alors même qu'un sondage CSA<sup>29</sup> indiquait en 1998 que 46 pour cent des PME ne savent pas à qui s'adresser lorsqu'elles cherchent un appui pour se développer à l'international. Il n'existe pas en Champagne-Ardenne de structures de coordination, telles que celles que l'on trouve en Bretagne (MIRCEB, missions de prospection collective et soutien individuel), dans les pays de Loire (fonds régionaux à l'exportation et d'aide sur les marchés extérieurs, aide au recrutement des cadres) ou encore en Rhône-Alpes (ERAI<sup>30</sup>, structure autonome de soutien à l'internationalisation des PME).

La coopération transfrontalière constitue une autre possibilité pour les firmes d'étendre leurs marchés et de densifier leur réseau. Jusqu'ici, la région a peu profité de ces opportunités. Elle accuse d'ailleurs un retard évident par rapport aux autres régions françaises de la frontière Nord<sup>31</sup>. Or, la Champagne-Ardenne pourrait jouer sur ses avantages de région peu dense, stratégiquement placée au cœur de l'activité économique européenne. Les choses sont toutefois en train de changer et un protocole de collaboration avec la Wallonie portant notamment sur le développement économique et technologique par des partenariats d'entreprises et de centres de recherche a été signé au début de l'année 2001.

Un exemple à suivre pourrait être la collaboration entre le Centre-Hainaut en Belgique et le Nord-Pas-de-Calais en France. Porté par deux partenaires très complémentaires, l'Interface entreprises universités (IEU) en France, émanant des milieux industriels, et le Management interdisciplinaire du transfert et de l'innovation (MITI) en Belgique, issu de l'université, ce regroupement a permis de créer une base de données régionale sur les compétences scientifiques et techniques. Pour la rendre utilisable, il était important d'adapter des données franco-françaises à la Belgique et de rendre accessible à un grand nombre des informations très pointues. Moyennant ces aménagements, on trouve aujourd'hui plus de 600 groupes de recherche répertoriés, ce qui constitue une base d'information précieuse pour les acteurs économiques. De tels projets, ouvrant éventuellement des possibilités de financement européen (le projet ci-dessus a bénéficié pour moitié du fonds INTERREG II) doivent être identifiés et développés, la région prenant un rôle pilote pour tisser des liens politiques et économiques.

La coopération internationale est également une affaire de mentalités. L'ouverture à l'étranger doit donc commencer dès l'université. C'est sans doute une bonne façon d'encourager l'internationalisation des activités économiques de la Champagne-Ardenne, même si les effets ne se constateront que dans le long terme. La région a adopté dans ce domaine une attitude très positive. Elle a pris dans les dernières années des mesures fortes pour encourager les échanges universitaires. Ainsi, le Conseil régional a lancé en avril dernier l'Europass Formation, label de qualité européen de formation, délivré par l'organisme formateur d'origine et basé sur un partenariat avec l'établissement à l'étranger. Elle s'est aussi efforcée de faciliter la venue de chercheurs étrangers, dans un environnement national pourtant peu favorable<sup>32</sup>. Dans ce contexte, les universités ont développé leurs programmes de coopération. L'URCA a tissé des partenariats universitaires avec des établissements de neuf autres pays européens, par les programmes ERASMUS<sup>33</sup> et LINGUA<sup>34</sup>, TEMPUS<sup>35</sup>, ainsi que trois programmes d'échange avec l'Europe de l'Est et des conventions et contrats bilatéraux avec les universités des villes jumelées (Aix-la-Chapelle, Canterbury, Florence, Salzburg). L'université technologique de Troyes affiche elle aussi sa volonté de s'inscrire dans un contexte extra-régional : 85 pour cent des inscrits viennent de l'extérieur de la

Champagne-Ardenne, 24 pour cent des stages en entreprise seulement sont réalisés dans la région, et l'université renforce actuellement ses liens avec l'étranger, avec pour objectif du futur contrat d'établissement un taux de 50 pour cent d'étudiants ayant passé un semestre dans une université internationale.

## Recommandations

- *entrepreneuriat*. La région a considérablement augmenté la variété de ses interventions notamment en matière d'offre de capital risque, de crédit de départ, de conseil, d'incubation. L'effort doit maintenant se concentrer sur les jeunes au travers de formations à l'entrepreneuriat dans le cadre universitaire. Les chercheurs doivent constituer une cible privilégiée en suivant notamment l'exemple picard. Une attention soutenue doit être consacrée à la formation continue des nouveaux entrepreneurs. La formation à l'entrepreneuriat devrait être intégrée aux formations par apprentissage et par alternance.
- *Internationalisation et image de la région*. Les différentes instances en charge du développement économique et de l'attraction des investissements étrangers pourraient constituer un réseau centré autour de CAP Développement. Celui-ci pourrait prendre la forme d'une agence régionale et opérer comme une sorte de guichets unique pour les aides. En dehors des actions de promotion à l'étranger, l'agence devrait pouvoir développer des analyses sur le cadre de vie (offre immobilière, environnement de travail, infrastructures sportives et culturelles) et formuler des recommandations. Elle devrait être en mesure de développer une vraie politique d'immigration de personnel qualifié (entrepreneurs, chercheurs, techniciens spécialisés) par l'octroi d'aides à l'installation, l'exploitation des jumelages et par des actions prospectives notamment avec l'Europe de l'Est. L'agence devra définir une stratégie de promotion régionale en communiquant sur les avantages concurrentiels de l'offre Champagne-Ardenne. Outre sa position géographique stratégique et ses pôles d'excellence, la région doit mettre en avant les efforts des collectivités locales pour proposer une approche « personnalisée » en général fort appréciée par le créateur d'entreprise individuel.
- *Recherche et innovation*. Il conviendrait de mettre en place un plan technologique régional ayant pour but d'établir un état des lieux précis des ressources et de fournir un cadre. Des objectifs à moyen terme pourraient être fixés pour l'augmentation des chercheurs, la progression des dépenses de R-D et l'expansion des laboratoires publics. Le plan devrait comprendre un diagnostic des pôles existants et proposer des aides sélectives pour chaque pôle. Le programme RIS/RITTS<sup>36</sup> pourrait fournir un cadre à cette réflexion et initier des échanges avec d'autres régions européennes sur ces questions. Il convient aussi de spécialiser et renforcer la politique de la

recherche universitaire. Pour cela, il serait nécessaire d'exploiter au maximum les thèmes de recherche retenus dans le cadre du Contrat de développement quadriennal 2000-2003 entre l'UTT et le ministère de la Recherche. Par ailleurs, la région Champagne-Ardenne a déjà mis en place des pôles régionaux de recherche, par exemple dans le domaine de la mécanique, des matériaux ou des technologies organisationnelles. L'effort de R-D devra s'appuyer sur une coopération active et rationnelle entre partenaires publics (État, collectivités locales, fonds européens) et privés (entreprises locales, nationales et internationales) afin d'adapter au mieux les divers instruments (contrats publics, contrats industriels, bourses et allocations, subventions) aux objectifs.

- *Diffusion du savoir pour les PME.* La région pourrait lancer une opération similaire au programme Plato(n) mis en œuvre avec succès en Irlande. Il s'agit de faire parrainer des chefs de petites entreprises par des cadres de grands groupes de la région. Ces derniers ou coach dispensent aux premiers des formations thématiques sur une certaine période de temps. Un réseau d'entreprise est mis en place dans ce contexte. A noter qu'une telle expérience va être lancée dans l'ouest de la région parisienne à la fin de 2001.
- *Éducation et formation.* Il faut établir une répartition claire des compétences dans le domaine de l'Enseignement supérieur. Dans le cas de l'UTT, la nomination ainsi que la gestion du personnel demeurent gérées par les instances nationales sans que l'université elle-même ait la possibilité d'intervenir. Il semble qu'une plus grande autonomie dans ce domaine s'avère nécessaire afin d'alléger les contraintes et de donner à chacun des acteurs concernés les moyens d'assumer pleinement sa tâche. Une réforme en vue d'établir une compétence partagée dans le domaine des universités représente une option à explorer<sup>37</sup>. D'autre part, il faudrait mettre en place un système efficace et opérationnel d'évaluation. Les universités sont actuellement soumises à plusieurs procédures de contrôle [Conseil national de l'évaluation (CNE), URSSAF, Inspection générale de l'administration (IGA), chambre régionale des comptes, etc.] qui risquent de se chevaucher sans nécessairement aboutir à une analyse pertinente. Il conviendrait de rationaliser les méthodes d'évaluation afin d'effectuer un sérieux contrôle de fond qui permette un diagnostic précis des forces et faiblesses, ainsi que la mise en place d'actions ciblées sur les carences. L'évaluation doit être utile et prendre en compte toutes les dimensions de l'activité des institutions d'enseignement. Enfin, il faut dispenser des formations à la fois spécialisée et équilibrée. L'UTT, par exemple, a consenti un effort louable pour compléter la formation d'ingénieur par une formation générale qui englobe les sciences humaines, les techniques de communication et d'expression ainsi que diverses activités culturelles et sportives. Par opposition à la dichotomie

souvent observée entre les écoles d'ingénieur et les écoles de sciences humaines ou politiques, la richesse d'un diplôme a tout à gagner d'une complémentarité équilibrée entre une solide formation scientifique et technique d'une part, une excellente aptitude à communiquer d'autre part.

- *Ressources humaines.* Il faudrait mener des actions d'amélioration du cadre de vie autour des universités, zones industrielles, technopoles, pour créer un cadre attractif afin d'attirer de nouvelles ressources humaines (chercheurs, étudiants, cadres hors de la région et venant de l'étranger : offre immobilière, environnement de travail à l'architecture agréable, infrastructures sportives, etc. D'autre part, il serait souhaitable de favoriser les conditions d'immigration de personnel qualifié étranger (chercheurs, entrepreneurs) par l'octroi d'aides à l'installation, par l'exploitation des jumelages et par des actions de prospective, notamment avec l'Europe de l'Est.
- *Diffusion des technologies de l'information.* Il convient de procéder à un état des lieux des besoins les plus urgents en matière d'infrastructures Internet en vue d'une mise en œuvre de solutions, même provisoires. Il serait souhaitable que la région de concert avec l'État puisse promouvoir une intensification des investissements dans les technologies de l'information, les connexions à RENATER<sup>38</sup> et les liaisons ADSL ou câble. Les campagnes de sensibilisation du public à ces technologies devraient prendre une forme plus systématique et des initiatives ciblées de démocratie locale pourraient être conduites. La notion de service minimum devrait être clarifiée et mise en application notamment dans les zones rurales.

## Notes

1. Selon l'Agence nationale de la création d'entreprises (ANCE).
2. Le Fonds européen de développement régional (FEDER) est l'un des quatre Fonds structurels de l'Union européenne. Son objectif principal est de promouvoir la cohésion économique et sociale dans l'Union européenne à travers des actions visant à réduire les inégalités entre régions ou groupes sociaux. Ces ressources sont allouées à certaines régions défavorisées, conformément aux Objectifs prioritaires 1 et 2 des Fonds structurels.
3. Créée en 1780, l'École nationale supérieure d'arts et métiers (ÉNSAM) est un établissement public placé sous la tutelle du ministère en charge de l'Enseignement supérieur. Présente dans toutes les grandes régions françaises par ses centres d'enseignement et de recherche régionaux et ses instituts, l'ÉNSAM est la grande école qui forme le plus grand nombre d'ingénieurs.
4. L'Institut régional de participation Ardennes Champagne (IRPAC) a investi dans 112 projets avec à la clé le maintien ou la création de 9 000 emplois.
5. Créée en 1949 par un groupe d'éducateurs, l'Association nationale des communautés éducatives (ANCE) est un mouvement éducatif et d'action sociale visant à promouvoir des méthodes éducatives propres à développer la personnalité des enfants, adolescents et adultes. Regroupant des professionnels du secteur éducatif, social et médico-social, des collectivités territoriales et des établissements publics, l'ANCE les aide à développer des Communautés éducatives, établissements et services qui assurent l'éducation, la rééducation et la formation des enfants, des adolescents et des adultes en vue de leur insertion sociale.
6. L'Agence française de l'innovation (ANVAR) est un établissement public à caractère public et industriel, placé sous la tutelle des ministères chargés de l'Industrie, des PME et de la Recherche. Elle dispose d'un budget annuel d'intervention d'environ 1.4 milliard de francs pour apporter financement et conseil aux PME, laboratoires et créateurs.
7. Les Directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE) sont présentes dans toutes les régions pour orienter et soutenir les projets de développement des PME, veiller au respect de la sécurité et de l'environnement par les établissements industriels, contrôler les appareils à pression et instruments de mesure, mines, carrières, centrales nucléaires et barrages. Les DRIRE sont également sollicitées pour assurer l'instruction des dossiers FEDER et recueillir les projets à dimension industrielle que les entreprises souhaitent déposer dans le cadre du programme européen LIFE.
8. Créée par le décret du 14 février 1963, la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) est une administration de mission à la disposition du ministère chargé de l'aménagement du territoire et de l'environnement. Il s'agit d'une

instance de proposition, d'arbitrage et de synthèse des politiques ministérielles sectorielles afin d'optimiser la cohérence des politiques de l'État à finalité territoriale en respectant la cohésion territoriale et le développement durable.

9. CAP Développement est l'antenne de la DATAR chargée des régions Picardie et Champagne-Ardenne.
10. En Haute-Marne, par exemple, trois candidats ont été identifiés : Saint-Dizier, qui aménage pour 115 millions de francs à la mi-2001 une première tranche de 60 hectares, sur un total prévu de 200 ; Chaumont, qui envisage d'implanter une surface de 220 hectares en bordure de la future déviation routière ; Langres, Longeau et Chalindrey, qui présentent un projet de zone éclatée sur trois sites pour environ 100 millions de francs.
11. Le plan U3000 est un schéma sur 15 ans dont la première déclinaison est le contrat de plan État-région 2000-2006. Il s'inscrit dans la continuité du plan précédent U2000, qui avait permis la construction de 8 universités nouvelles, 196 départements IUT ainsi que 2,5 millions de m<sup>2</sup> construits, restructurés ou rénovés.
12. Agefos-PME est un fonds d'assurance formation à but non lucratif créé en 1973 par les partenaires sociaux. Il a pour mission de financer la formation des salariés et des jeunes sous contrat d'apprentissage, de gérer avec l'entreprise son fonds de formation et de conseiller l'entreprise pour l'emploi et la formation. Il dispose d'un réseau décentralisé dans toutes les régions de France avec un maillage local de 84 implantations permanentes.
13. Enseignants/chercheurs, chercheurs des Etablissements publics à caractère scientifique et technique (EPST) et ingénieurs des Etablissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC). Chiffre 1996.
14. Accélérateur à induction pour la radiographie et l'imagerie X.
15. Les économistes distinguent notamment l'apprentissage individuel (*individual knowledge*) et l'apprentissage organisationnel (*organisational knowledge*). Le premier concept concerne l'acquisition des connaissances, de la compréhension ou de qualifications par un individu. Le processus se déroule *via* l'éducation ou la participation à des formations. Le deuxième amplifie le savoir créé par les individus. Il prend place dans un réseau à l'intérieur de la firme ou avec d'autres firmes et organisations. Il est par essence interactif et plus fécond que le premier.
16. Voir notamment un article de E. Von Hippel (1989), « New Product Ideas from "Lead Users" », *Research Management*, 32, n° 3.
17. Loi dite « Voynet » n° 99-533 du 25 juin 1999 portant sur la création des « contrats de pays ».
18. La démarche du Syndicat intercommunal de la périphérie de Paris pour l'électricité et les réseaux de communication (SIPPEREC) fut dans un premier temps d'équiper en réseau câblé les territoires de ses communes membres avec le concept de plaque numérique, dans un second temps de mettre en place un réseau métropolitain de télécommunications (RMT) favorisant l'accès de tous aux TIC.
19. La Caisse des dépôts et consignations (CDC) est un groupe public décentralisé chargé d'être le dépositaire légal de fonds d'origine privée que le législateur a souhaité protéger pour une gestion garantissant leur entière sécurité. Elle apporte également un appui au développement économique et social local, à la politique de la ville et à la lutte contre l'exclusion.



20. La Champagne-Ardenne envisage néanmoins de relancer un nouvel appel à projet régional d'ici la fin 2001, basé sur un inventaire des besoins locaux des collectivités. Un cofinancement de la Caisse des dépôts et consignations est attendu pour ce projet.
21. Le Mouvement des entreprises de France (MEDEF) a été créé en 1998 pour succéder au Conseil national du patronat français (CNPF). Il représente aujourd'hui le patronat de plus d'un million d'entreprises et a pour mission de définir et faire connaître le point de vue des entrepreneurs, de promouvoir l'esprit d'entreprise, de favoriser les vocations d'entrepreneurs, d'exprimer la volonté de progrès des entrepreneurs et de contribuer à un dialogue social constructif dans les entreprises.
22. ADAPT est la principale association française pour la réinsertion sociale et professionnelle des personnes handicapées physiques. Par son implantation nationale (40 centres en France) et la mobilisation de ses partenaires, l'ADAPT est un réseau de compétences complémentaires associant professionnels de la médecine et de la formation ainsi que partenaires de l'entreprise.
23. Le Conservatoire national des arts et métiers (CNAM) est un grand établissement d'enseignement supérieur et de recherche, placé sous l'autorité des ministères de l'Éducation nationale et de la Recherche. Il vise essentiellement la formation des adultes tout au long de la vie, la recherche technologique et la diffusion de la culture scientifique et technique à travers ses 150 antennes d'enseignement en France et à l'étranger, 28 instituts et 5 centres de recherche spécialisés.
24. Le Greta est un groupement d'établissements publics locaux d'enseignement qui fédèrent leurs ressources humaines et matérielles pour organiser des actions de formation continue pour adultes. Ces établissements peuvent être des collèges ou des lycées d'enseignement général et technologique.
25. Dans nombre de pays, les petites entreprises ont tissé des liens particuliers entre elles en général sur une base territoriale. Tout en restant en concurrence les unes avec les autres, elles sont amenées pour diminuer leur coûts à partager un certain nombre de fonctions (main-d'œuvre, équipement, marketing extérieur). Elles forment alors ce que l'on appelle des systèmes productifs locaux (SPL).
26. Voir chapitre « Analyse socio-économique de la Champagne-Ardenne ».
27. Le Centre technique des industries mécaniques (CETIM) a été créé en 1965 à l'initiative des entreprises de la mécanique et de leur organisation professionnelle et se trouve sous la tutelle de l'État.
28. COFACE est un groupe spécialisé dans l'assurance-crédit export, l'information d'entreprises et la gestion des créances.
29. Le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) est une autorité administrative indépendante créée en 1989 afin de garantir l'exercice de la liberté de communication audiovisuelle. Il peut être saisi de demandes d'avis ou d'études par le gouvernement, les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat ainsi que le Conseil de la Concurrence.
30. ERAI élabore pour le compte de PME des dossiers de financement de leurs investissements à l'étranger auprès des organismes français, européens et internationaux. Elle participe à la promotion économique de la région par la publication d'argumentaires techniques, l'organisation de colloques technologiques, l'internationalisation de salons et la définition d'une politique globale vis-à-vis des investisseurs étrangers.
31. Voir Chapitre 4.

32. Le processus de délivrance des autorisations de travail est en particulier long et fastidieux. Il faut noter que les flux de main d'œuvre venant de l'étranger sont relativement limités. Là où l'Allemagne fait entrer en moyenne 288 000 travailleurs étrangers par an, et l'Angleterre 34 000, la France n'accueillait que 21 000 travailleurs légaux en moyenne par an entre 1991 et 1997.
33. Le programme européen ERASMUS a été lancé en 1987 afin d'encourager et de promouvoir la coopération entre les universités européennes à travers l'établissement de cursus conjoints et de programmes d'échanges d'étudiants.
34. L'action européenne LINGUA a pour objectif de promouvoir l'apprentissage et l'enseignement des langues au sein de l'Union européenne.
35. TEMPUS est une initiative communautaire pour la coopération transeuropéenne pour l'enseignement supérieur.
36. Les programmes RIS (*Regional Innovation Strategies Responsibility*) et RITTS (*Regional Technology Transfer Strategies and Infrastructures*) ont pour objectif d'orienter l'offre des acteurs régionaux vers les besoins des entreprises en matière de recherche et développement, innovation et transferts de technologie.
37. Des débats ont lieu à l'Assemblée nationale sur cette question dans le cadre de la discussion de la loi sur la démocratie locale, dite loi PLM.
38. Le RENATER (Réseau national de télécommunications pour la technologie, l'enseignement et la recherche) relie plus de 600 sites ayant une activité dans les domaines de la recherche, de la technologie, de l'enseignement et de la culture. Il est composé d'une infrastructure nationale et de liaisons internationales à haut débit.

## *Chapitre 6*

# **Politique de la ville**

La concentration géographique des problèmes sociaux, économiques et spatiaux au sein des villes est l'un des problèmes les plus aigus auxquels soient confrontés les pays de l'OCDE. Loin de se résorber, il s'est aggravé dans les années 1980 et 1990, touchant aussi bien les pays où le chômage demeure élevé que ceux qui enregistrent une forte croissance de l'emploi. Même les pays nordiques, qui disposent de systèmes de protection sociale largement développés n'ont pu empêcher l'apparition d'inégalités dans certaines zones urbaines. En France, les quartiers dits « en difficulté » ne sont pas le seul fait des grandes agglomérations. En 1999, la Champagne-Ardenne occupait la seconde place dans le classement des régions françaises pour la part de la population habitant dans des zones urbaines sensibles (ZUS). La région se caractérise par un faible taux d'urbanisation : 63 pour cent de la population régionale habite dans des villes, contre 75.5 pour cent à l'échelle nationale. L'armature urbaine se structure essentiellement en un réseau de petites et moyennes villes, seule Reims fait figure de véritable pôle urbain. Si, en Champagne-Ardenne, les quartiers défavorisés présentent des traits communs aux quartiers sensibles en général, certaines caractéristiques spécifiques imprégnées du contexte régional et local méritent d'être étudiées de manière plus approfondie. Ce chapitre s'articule autour d'un diagnostic des quartiers en difficulté à l'échelle régionale et locale, suivi d'un examen des politiques qui ont été mises en place et de quelques recommandations qui peuvent être formulées afin d'améliorer l'action publique dans ce domaine.

## **Diagnostic des quartiers en difficulté**

Les phénomènes d'exclusion et de quartiers en crise sont devenus une préoccupation centrale des pouvoirs publics français et ont motivé de nombreuses interventions. Le gouvernement français a instauré une « politique de la ville » visant ces quartiers. Des quartiers désignés comme « prioritaires » ont été délimités et classés selon des critères définis au niveau national. Le Pacte de relance pour la ville (1996-1998) constitue un programme de discrimination positive en

faveur de certaines zones urbaines présentant des handicaps économiques et sociaux. Ce programme met en œuvre un dispositif de zonage à trois étages :

1. *Zones urbaines sensibles* (appelées ZUS et caractérisées par la présence de grands ensembles ou de quartiers d'habitat dégradé et par un déséquilibre accentué entre l'habitat et l'emploi).
2. *Zones de redynamisation urbaine* (appelées ZRU et comprenant les ZUS qui ont des difficultés particulières, appréciées en fonction de leur situation dans l'agglomération, de leurs caractéristiques économiques et commerciales et d'un indice synthétique établi en tenant compte du nombre d'habitants du quartier, du taux de chômage, de la proportion de jeunes de moins de vingt-cinq ans, de la proportion des personnes sorties du système scolaire sans diplôme et du potentiel fiscal des communes intéressées).
3. *Zones franches urbaines* (appelées ZFU et créées dans des quartiers de plus de 10 000 habitants particulièrement défavorisés au regard des critères pris en compte pour la détermination des ZRU).

Selon ces critères nationaux, la région de Champagne-Ardenne comprend une proportion relativement élevée de 32 quartiers prioritaires pour une population urbaine régionale de 842 537 habitants et une population régionale totale de 1 342 202 habitants au recensement de 1999. En 1999, la part de la population régionale qui vit dans des zones urbaines sensibles (ZUS) s'élevait à 11.5 pour cent, soit un peu moins qu'en 1990 (13.5 %). Cette proportion augmente à l'échelle des agglomérations : elle atteint les 47 pour cent de la population des unités urbaines (agglomérations).

### ***Caractéristiques spatiales et urbaines***

#### *Enclavement des quartiers*

En Champagne-Ardenne, de nombreux quartiers en difficulté sont situés sur le territoire de la commune centre, plus précisément en périphérie du centre-ville. C'est le cas notamment à Charleville-Mézières, Saint-Dizier, Reims. Certains quartiers souffrent cependant d'un éloignement géographique du centre-ville et de ses équipements que le réseau de transport en commun ne suffit parfois pas à enrayer. D'autres quartiers, situés plus près du centre-ville, se retrouvent aussi en situation d'enclavement, en raison de coupures urbaines ou naturelles (telles que grands boulevards à forte circulation, voies ferrées, cours d'eau), de ruptures prononcées entre zones d'habitat collectif, zones pavillonnaires et zones de loisirs (qui tiennent souvent au style urbanistique propre à l'époque de construction et aux différentes strates d'urbanisation) et d'une absence ou d'une faiblesse de liaison par les transports entre les quartiers. Les caractéristiques architecturales visibles des bâtiments peuvent également conférer un aspect fermé et peu

engageant à ces quartiers : tours, barres, dalles et passerelles tendent à établir une ligne de démarcation nette par rapport au reste de la ville tout en renforçant le sentiment d'insécurité chez les habitants.

Si cette notion d'éloignement et d'enclavement s'appuie sur des données physiques réelles, elle est largement accentuée par la perception. Un parcours de faible distance est perçu comme plus long s'il est mal identifié dans l'espace public. De manière globale, les populations de ces quartiers sont moins mobiles, plus dépendantes des transports en commun que la population du reste de l'agglomération, ce qui accentue l'image de manque d'accessibilité.

### *Prédominance de l'habitat social*

La prédominance du secteur social sur le secteur privé dans le logement est une caractéristique régionale. Les logements sociaux représente 26 pour cent des résidences principales en Champagne-Ardenne et plus de 30 pour cent dans le département de la Marne, contre 17 pour cent en France. En particulier, la Champagne-Ardenne reste la région de France ayant la plus forte densité d'habitations à loyer modéré (HLM)<sup>1</sup> devant l'Île-de-France et la Haute-Normandie, avec un parc de près de 100 logements HLM pour 1 000 habitants (117 % dans la Marne), contre 66.1 pour cent en France. Les densités de logements sociaux sont encore accentuées à l'échelle des agglomérations de la région (tableau 46).

**Tableau 46. Logements sociaux dans les agglomérations de Champagne-Ardenne, 1998**

Agglomérations	Parc HLM	Résidences principales	Parc HLM/Résidences principales (%)
Reims	40 129	82 023	48.9
Troyes	19 884	49 685	40.0
Charleville-Mézières	10 588	25 976	40.8
Châlons-en-Champagne	9 476	22 775	41.6
Saint-Dizier	5 509	13 703	40.2
Épernay	4 178	13 541	30.9
Rethel	1 457	4 044	36.0
Givet	787	3 467	22.7
Sedan	4 190	10 865	38.6
Langres	1 870	4 394	42.6
Chaumont	4 662	11 453	40.7
Vitry-le-François	4 203	7 462	56.3
Romilly-sur-Seine	2 081	7 081	29.4
Total agglomérations	109 014	256 469	42.5
Champagne-Ardenne	134 136	503 506	26.0
France			17.2

Source : Direction régionale de l'équipement de Champagne-Ardenne.

Le poids du logement social dans la région de Champagne-Ardenne est en grande partie dû au contexte historique régional, marqué par une forte tradition industrielle dans laquelle le patronat a cherché à fixer la main-d'œuvre en mettant à sa disposition les logements sociaux à loyers modérés. Les cités ouvrières ainsi apparues ont perduré après la Seconde Guerre mondiale, et contrairement au reste de la France (plus particulièrement en Ile-de-France) où les quartiers d'habitat social sont souvent l'apanage des communes périphériques, la Champagne-Ardenne se distingue par la concentration de logements sociaux dans quelques quartiers spécifiques, pour la plupart classés comme quartiers prioritaires, (à Saint-Dizier par exemple, 76 % du parc social de la ville est situé dans le quartier du Vert-Bois). On constate néanmoins que la qualité des logements est bonne dans l'ensemble, même si certaines caractéristiques relatives aux matériaux de construction ou à l'agencement des logements ne correspondent plus aux modes de vie actuels<sup>2</sup>. Par ailleurs, les actes de dégradation du cadre bâti, tels que le vandalisme, l'incendie de boîtes aux lettres ou les graffitis, demeurent très répandus.

Le taux de vacance dans le parc de logements sociaux (pourcentage de logements vacants dans le total des logements) s'élève à 3 pour cent en Champagne-Ardenne. Même s'il reste relativement faible, ce taux a tendance à augmenter ces dernières années<sup>3</sup> et demeure fortement concentré sur les quartiers classés en ZUS (de 4.5 à 8 % sur la période 1990-1999). Cette vacance de logement importante notamment en pied d'immeuble renforce l'image d'abandon d'un quartier. En outre, ces espaces non occupés peuvent devenir un lieu de squat et abriter d'autres phénomènes véhiculant un sentiment d'insécurité. Le taux de rotation est plus élevé, car l'image du quartier est souvent dissuasive, de sorte que les logements n'intéressent pas les ménages solvables qui disposent des moyens de choisir leur logement. Des taux de rotation importants sont aussi synonymes de malaise, puisque qu'ils prouvent l'instabilité de la population au sein du parc. En fait, l'enjeu consiste à satisfaire la demande de logements non seulement sur le plan quantitatif, mais aussi sur le plan qualitatif. Or, cet aspect qualité et la possibilité de choisir son logement ne relèvent que des ménages qui disposent d'un revenu suffisant. Les quartiers de grands ensembles sociaux classés en ZUS sont de plus en plus un espace où sont relégués les ménages défavorisés.

Alors que la ville se définit par une multitude de fonctions (économique, administrative, récréative), ces quartiers ne remplissent qu'une fonction résidentielle. On parle ainsi de « cité-dortoirs ». La présence d'activités économiques est souvent très faible. Les commerces de quartier, dont la présence est considérée comme cruciale par les habitants, sont insuffisamment développés et ne parviennent pas à générer de véritable activité économique. Outre sa fonction marchande, le commerce est un lieu de vie, de passage et de socialisation entre les habitants d'un même quartier, mais pouvant aussi drainer la population des quar-

tiers avoisinants et contribuer à l'ouverture du quartier. Dans la mesure où des aides sont accordées à l'agriculture ou à des industries pourtant peu créatrices d'emplois, il serait important d'en accorder au secteur tertiaire qui représente un gisement d'emplois considérable.

## **Caractéristiques économiques et sociales**

### *Démographie*

L'analyse des indicateurs relatifs à la démographie fait apparaître un profil particulier de la population de ces quartiers. Tout d'abord, la proportion des jeunes est relativement élevée ; en particulier, la population âgée de moins de 25 ans est nettement sur-représentée. Il s'agit là d'une caractéristique commune aux ZUS françaises puisque la part de la population des moins de 25 ans en France est de 30.9 pour cent contre 39.5 pour cent dans les ZUS. Cette caractéristique est néanmoins plus forte en Champagne-Ardenne où 40.6 % de la population totale vivant en ZUS a moins de 25 ans. Elle est encore plus prononcée dans certains quartiers classés comme la Croix-Rouge (48.6 %) et Wilson (51.6 %) à Reims ou celui du Vert-Bois à Saint-Dizier (45 %). De même, les familles monoparentales sont sur-représentées dans les quartiers sensibles. (32.9 % des ménages, contre 29.7 % pour la région dans son ensemble). La situation de la Champagne-Ardenne semble correspondre à la tendance nationale, puisqu'en France, les quartiers classés en ZUS comptent en moyenne 32 pour cent de familles monoparentales.

Enfin, à l'instar des autres régions françaises, les quartiers sensibles de Champagne-Ardenne se distinguent par une proportion importante de population étrangère. Dans l'ensemble, la part de la population étrangère résidant dans les quartiers en difficulté est plus élevée que dans le reste des villes concernées, comme le montre le cas de Reims (tableau 47). Cependant, il semble que la Champagne-Ardenne se distingue par une moindre présence de population étrangère dans les quartiers en difficulté par rapport aux autres quartiers sensibles français (12.4 % contre 16.5 % au niveau national).

**Tableau 47. Part de la population étrangère dans les ZUS de Reims**  
En pourcentage

Châtillons	Croix-Rouge	Épinettes	Orgeval	Wilson	Reims
7.2	10.3	10.4	17.1	23.4	6.9

Source : INSEE.

### *Éducation et formation*

La Champagne-Ardenne accuse un retard par rapport à la moyenne française en matière d'éducation et de formation. Ce retard est encore plus accentué à l'échelle des agglomérations et de certains quartiers. Dans un grand nombre de cas, les quartiers sensibles sont également classés en zones d'éducation prioritaire (ZEP)<sup>4</sup> et présentent un taux d'échec scolaire relativement élevé. Par exemple, le taux de retard scolaire dans l'Académie de Reims atteint 4.3 pour cent en classe de sixième et 9.8 pour cent en classe de troisième. En outre, la part des non-diplômés est très importante dans les quartiers classés en ZUS : en 1999, elle s'élevait à 33.3 pour cent soit 1.5 point de plus qu'au niveau national mais 4.6 points en moins qu'en 1990. Cette caractéristique est plus forte à l'échelle de certaines agglomérations : ainsi, 58 pour cent des habitants du quartier de la Ronde-Couture à Charleville-Mézières ne possèdent aucun diplôme et seulement 4 pour cent ont poursuivi des études après le baccalauréat. Le développement d'expériences pédagogiques dans ces zones est souvent freiné par le poids de la centralisation du système d'éducation.

### *Emploi*

Les quartiers en difficulté se distinguent par un taux de chômage plus élevé que la moyenne nationale : en 1999, il s'élevait à 26.9 pour cent sur l'ensemble des quartiers classés en ZUS en Champagne-Ardenne, contre 25.4 pour cent sur l'ensemble des ZUS de la métropole. Ce taux de chômage a d'ailleurs fortement augmenté depuis 1990 (19.9 %). Certains quartiers connaissent notamment des pics, comme le « Pays de France », sous-ensemble du quartier Croix-Rouge à Reims (31.5 %), ou encore les quartiers de Ronde-Couture et de La Houillère à Charleville-Mézières (respectivement 28 et 31 %). La progression du chômage a été également plus forte dans ces quartiers.

Un grand nombre d'habitants de ces quartiers bénéficient du revenu minimum d'insertion (RMI)<sup>5</sup>. La part des habitants bénéficiant du RMI atteint par exemple 34 pour cent de la population du quartier de Ronde-Couture à Charleville-Mézières. Néanmoins, cet indicateur demeure peu fiable, dans la mesure où il masque le chômage des jeunes, qui constitue pourtant un problème crucial dans ces quartiers. Dans le quartier Croix-Rouge de Reims, par exemple, près d'un chômeur sur trois a moins de 24 ans. Le chômage va aussi souvent de pair avec un faible niveau d'éducation, puisque la part de non-diplômés dans les chômeurs atteint en moyenne 64.7 pour cent dans l'ensemble des quartiers de la région de Champagne-Ardenne classés en ZUS. Ce taux s'élève à plus de 65 pour cent dans les ZUS de Bernon et des Vignes Blanches à Épernay.

Le chômage est un facteur primordial dans les processus d'exclusion sociale. « L'effet de quartier », c'est-à-dire la concentration de problèmes, jouent sur le



comportement social. Les jeunes chômeurs voient tout autour d'eux d'autres chômeurs qui ne parviennent pas à trouver du travail ; c'est pourquoi ils se découragent et s'enferment dans la résignation. Par ailleurs, le contexte régional explique également les forts taux de chômage enregistrés dans ces quartiers. La Champagne-Ardenne se caractérise par une forte représentativité de la classe ouvrière dans le profil socio-économique des ménages et les quartiers sensibles comptent plus d'ouvriers que les autres quartiers. La restructuration de l'économie a conduit à la suppression de nombreux emplois, notamment dans l'industrie manufacturière. Cependant, contrairement à ce qui s'est passé à l'échelle des communes, la perte d'emplois industriels occupés par les habitants des quartiers sensibles n'a pas été compensée par une augmentation des emplois dans le secteur tertiaire : en effet, alors que dans les autres quartiers, le nombre de résidents travaillant dans le secteur tertiaire a augmenté, il a baissé dans les quartiers en difficulté. Un tel phénomène peut s'expliquer par le fait que les personnes ayant opéré une reconversion professionnelle ont souvent cherché à quitter le quartier dans lequel elles habitaient initialement.

### Revenus

En France, la faiblesse des ressources des ménages est fortement accusée dans les quartiers en difficulté. Ce phénomène est particulièrement accentué dans les quartiers prioritaires de Champagne-Ardenne. En effet, le contexte régional place déjà la région dans son ensemble à un niveau de revenu légèrement inférieur à la moyenne française. Les ménages à faibles revenus sont notamment sur-représentés dans les quartiers d'habitat social (tableau 48). Le phénomène de concentration de la précarité apparaît de manière visible dans les quartiers prioritaires de Sedan, où plus des deux tiers des ménages vivent avec des revenus inférieurs à 6 000 FRF par mois.

La croissance de la précarité se fait également ressentir à l'accueil des ménages qui accèdent à un HLM. Par exemple en 1997, 38 pour cent des ménages

Tableau 48. **Ressources des habitants des ZUS Torcy Cités et Le Lac à Sedan, 1994**

Niveau de ressources mensuelles (en FRF)	% de la population	% des ménages
< 2 500	28.7	17.9
2 500 à 3 999	36.3	33.5
4 000 à 5 999	19.3	25.8
5 000 à 7 999	7.2	11.3
> 8 000	4.4	6.8
Non déclaré	4.0	4.8

Source : INSEE.

emménageant dans les trois principaux quartiers HLM de Charleville-Mézières disposaient de moins de 5 000 FF par mois, contre 26 pour cent dans les quartiers du centre-ville et 7 pour cent en périphérie. Enfin, une part importante de la population résidant dans les quartiers en difficulté est dépendante des revenus de transfert. Par exemple, à Épernay, les bénéficiaires d'allocations familiales résidant dans les quartiers prioritaires représentent 38.6 pour cent des allocataires de la ville. Dans la ZUS Wilson de Reims, on estime que 14 pour cent des ménages subsistent grâce aux prestations à caractère social, telles que les allocations familiales ou les allocations parent isolé.

### *Violence urbaine*

Les phénomènes d'insécurité et de délinquance sont particulièrement exacerbés dans les quartiers en difficulté. Ces actes sont souvent le fait de groupes de jeunes âgés de 12 à 16 ans, bien connus des services de police locale. Bien que le nombre de conflits majeurs se soit stabilisé depuis quelques années, on constate que le nombre d'actes de détérioration et d'incivilité s'est fortement accru dans ces quartiers, qui abritent également toutes sortes de trafics et commerce illégal. Une enquête menée en 1999 sur les actes de violence urbaine dans le quartier de Bernon de la ville d'Épernay a montré que les actes de vandalisme (dégradation matérielle) sont les plus nombreux, avec 94 actes recensés soit 48 pour cent du total. Cette tendance est en progression, puisque ce chiffre est en hausse de 7 pour cent par rapport à 1998 et de 17 pour cent par rapport à 1997. Les incivilités – qui se réfèrent non pas à une notion juridique mais sociale, à savoir une rupture des codes élémentaires de la vie sociale, telle que les insultes ou le tapage – sont également nombreuses et contribuent largement à alimenter le sentiment d'insécurité. En revanche, il est intéressant de relever une diminution relative des vols et cambriolages (–16 % depuis 1997), des agressions (–10 % depuis 1998) et des incendies (–13 % depuis 1997). D'une manière générale, les incidents de violence urbaine donnent souvent lieu à une surmédiation qui ne fait que renforcer la stigmatisation de l'ensemble du quartier.

### *Synthèse et typologie des quartiers en difficulté*

Une étude de l'OCDE intitulée « Intégrer les quartiers en difficulté » identifie deux principaux modèles géographiques (OCDE, 1998). Le premier modèle est celui où les quartiers en difficulté se situent principalement en centre-ville. C'est le cas par exemple de nombreuses zones métropolitaines américaines qui se sont « vidées » de leurs habitants mais aussi de leurs activités économiques, délocalisées en banlieue. Le deuxième modèle est celui où les quartiers en difficulté sont localisés dans la périphérie. Pour l'essentiel, il s'agit de vastes ensembles de logements sociaux, construits aux abords des grandes villes ou dans les municipalités

voisines dans le cadre d'une expansion planifiée (concept de la cité radieuse), motivée par la croissance de la population – elle-même due à des migrations internes ou internationales ou à des pressions démographiques. Au moment de leur création, ces quartiers avaient également pour fonction d'accueillir les familles à faible revenu, chassées du centre-ville par les projets de réhabilitation. Nombre de cités construites dans ce contexte sont mal desservies par les axes routiers et les transports publics, de même qu'elles pâtissent d'une insuffisance de services et d'équipements divers – garderies, écoles, équipements collectifs, culturels et de loisirs. Ce type d'urbanisme est fréquent en France, mais on le retrouve également dans de nombreux autres pays de l'OCDE, tels que la Belgique, l'Allemagne, les Pays-Bas et les pays nordiques, et dans plusieurs grandes villes du sud de l'Europe. Généralement, dans la plupart des pays de l'OCDE, même aux États-Unis, on retrouve dans une même ville les deux types de quartiers en difficulté décrits ci-dessus.

Le diagnostic des quartiers en difficulté en Champagne-Ardenne met en évidence un certain nombre de caractéristiques, que l'on retrouve également dans d'autres quartiers en difficulté de France et de la plupart des pays de l'OCDE : population jeune, proportion élevée de familles monoparentales, revenus très bas et forte dépendance vis-à-vis des transferts de revenus, insécurité et délinquance, fort taux de chômage, faible niveau de mixité socio-professionnelle, nombre restreint d'entreprises, concentration plus importante de population étrangère. Néanmoins, il semblerait que la manifestation de ces signes soit moins « visible » et plus diffuse que dans les grandes agglomérations françaises. Cette situation est typique des petites et moyennes villes : il peut y avoir une forte concentration géographique des problèmes sociaux, économiques et spatiaux, mais l'ampleur des problèmes, qui dépendent également de la taille et de l'environnement économique des villes, semble moindre qu'au sein des grandes zones métropolitaines. Cela ne veut pas dire pour autant que l'existence de quartiers urbains en difficulté ne constitue pas un problème tangible dans les régions de petites et moyennes villes en général comme la Champagne-Ardenne. Le danger d'un tel cas de figure est que les pouvoirs publics soient moins enclins à prendre des mesures d'urgence pour enrayer le déclin.

La typologie des quartiers sensibles en Champagne-Ardenne ne met pas en évidence de modèle dominant, mais plutôt plusieurs types de quartiers en fonction des caractéristiques socio-économiques de la population résidente.

- *Grands ensembles HLM et cités-dortoirs.* Cette catégorie comprend la plus forte proportion de population et correspond ainsi le plus souvent aux quartiers classés prioritaires. Il s'agit de quartiers sensibles « classiques », tels que le quartier de Ronde-Couture à Charleville-Mézières. Ce dernier compte 11 500 habitants, dont 38 pour cent ont moins de 20 ans et 15,5 pour cent sont de nationalité étrangère. Un quart des chômeurs de la ville habite dans ce quartier.

- *Quartiers paupérisés de centre-ville et anciens faubourgs.* Il s'agit souvent de poches de pauvreté dans le tissu urbain, qui restent néanmoins exclues de la géographie des quartiers classés prioritaires à cause de leur faible population. Par exemple, le quartier de la Planche-Clément, situé au cœur de la vieille ville de Troyes et faiblement peuplé, constitue un véritable îlot de précarité où domine le chômage. Une grande partie de la population se compose de « gens du voyage » sédentarisés, de femmes seules et de personnes âgées. Ce quartier s'est progressivement transformé en ghetto. Les tensions claniques renforcent le sentiment d'insécurité et encouragent la fuite des commerces de quartier, tandis que l'école locale est sur le point de fermer.
- *Quartiers mixtes.* Ces quartiers combinent différents aspects. L'architecture très hétérogène manque de cohérence, tandis que les caractéristiques socio-économiques de la population varient en fonction des îlots et des sous-ensembles à l'intérieur du quartier. Situé en sortie de ville, le quartier des Épinettes à Reims est un exemple de quartier mixte constitué de quatre entités d'habitat différentes regroupant près de 3 000 habitants<sup>6</sup>. Les HLM ne représentent que 40 pour cent du parc immobilier, qui reste à dominante individuelle. Le quartier comprend des zones artisanales et commerciales qui ont bénéficié d'un nouveau dynamisme à travers l'établissement d'un nouveau réseau de rocades. Le nombre d'habitants reste stable et les familles sont souvent davantage élargies que monoparentales. La question la plus préoccupante concerne les jeunes, qui rencontrent de sérieuses difficultés dans leur parcours éducatif et leur insertion professionnelle.
- *Anciens quartiers ouvriers.* Ces quartiers sont marqués par un faible niveau de revenus, un fort taux de chômage, notamment des jeunes, ainsi que la présence importante de familles nombreuses. C'est le cas par exemple de la cité-jardin de Chemin Vert à Reims. Cet ensemble regroupe environ 600 pavillons d'habitat social. Ce quartier souffrait d'une grande fermeture sur lui-même et connaissait d'importants problèmes de précarité sociale. Des travaux de réhabilitation lourde ont permis d'améliorer les raccordements aux réseaux municipaux et d'effectuer une série de ravalements de façade afin de rendre l'aspect extérieur plus accueillant. Des travaux de redivision des habitations ont également été menés pour créer des logements de taille plus réduite, mieux adaptés aux demandes des ménages. Le quartier a pu se réorganiser autour de commerces de proximité rassemblés dans un petit centre. La population s'est stabilisée, avec une baisse du taux de rotation et une augmentation de l'âge moyen des résidents.

- *Le cas particulier du quartier Vert-Bois à Saint-Dizier.* Vert-Bois n'est pas composé de quartiers périphériques souffrant de déqualification urbaine, mais d'une moitié de ville coupée du centre-ville et concentrant un grand nombre de facteurs de précarité. Il compte 14 400 habitants, soit 45 pour cent de la population de la ville et concentre 87 pour cent des logements sociaux de Saint-Dizier. La crise durable de la quasi mono-activité métallurgique provoque des mutations difficiles et longues à résorber, le taux de chômage dépassant 20 pour cent dans le quartier. Ce contexte de coupure urbaine se traduit par une réelle difficulté à identifier un sentiment d'appartenance.

Il n'existe donc pas un problème unique et uniforme de quartiers urbains en difficulté dans la région de Champagne-Ardenne, mais une diversité de situations locales dans lesquelles interviennent des facteurs à la fois spatiaux, urbains, économiques et sociaux et qui appellent donc des politiques adaptées, cohérentes et intégrées.

### **Politiques en faveur des quartiers en difficulté**

A l'instar des pays de l'OCDE, la France a adopté une série de mesures spécifiques en faveur des quartiers en difficulté. Il existe en France une politique dite « de la ville », avec un ministre en titre, une administration et un budget propre, qui démontre une forte détermination politique pour enrayer le cycle de déclin. La politique de la ville s'appuie sur différents dispositifs institutionnels et législatifs intégrés dans les contrats de ville, qui sont un accord de partenariat entre l'État et les collectivités locales.

### **Les dispositifs législatifs et institutionnels**

En France, les dispositifs relatifs à la ville ont d'abord eu tendance à se superposer et à s'enchevêtrer avant d'être intégrés dans une politique globale. En 1976-1977, un Fonds d'aménagement urbain (FAU) avait été créé afin de mener des opérations « Habitat et Vie Sociale » visant à réhabiliter les logements, les espaces collectifs et les équipements de quartier dans 50 zones urbaines, situées le plus souvent à la périphérie des grandes agglomérations et présentant des signes de dégradation et de pauvreté sociale et culturelle. Suite aux lois de décentralisation de 1981-1983, le Fonds d'aménagement urbain a été remplacé par le Fonds social urbain (FSU) en 1984 pour permettre à l'État d'intervenir de manière sélective en matière de développement social des villes, d'insertion des minorités et de qualité architecturale. Dans le cadre des contrats de plan État-Région 1984-1988, près de 150 villes se sont engagées aux côtés de l'État pour remédier à la dégradation physique, économique et sociale de 148 sites urbains, à travers des conventions de *Développement social des quartiers* (DSQ).

A partir de 1989, on assiste à une institutionnalisation et une généralisation de la politique de la ville, avec la création de plusieurs entités spécialisées :

- Le Conseil national des villes et du développement social urbain (instituant un espace d'échanges et de débats entre les élus et des personnalités qualifiées).
- Le Comité interministériel des villes (présidé par le Premier ministre).
- La Délégation interministérielle à la ville en 1988 (ayant pour vocation d'harmoniser les actions menées par les différents ministères).
- La création d'un ministère de la Ville en 1990.

En 1991, la loi d'orientation pour la ville (LOV) a visé à mettre en œuvre le droit à la ville, en assurant à tous les habitants des conditions de vie et d'habitat favorisant la cohésion sociale et de nature à éviter ou faire disparaître les phénomènes de ségrégation, autour de quatre axes d'intervention : équilibre de l'habitat dans les villes et les quartiers, maintien de l'habitat dans les quartiers anciens, évolution urbaine et sociale des grands ensembles, politique foncière. A la suite d'un débat d'orientation sur la politique de la ville, le gouvernement a finalement mis au point un Plan de relance pour la ville en 1993, décidant ainsi de définir une stratégie globale et non plus sectorielle à travers des contrats (1994-1998).

Le Pacte de relance pour la ville (1996-1998)<sup>7</sup> constitue une rupture par rapport aux programmes précédents concernant le domaine économique et de l'emploi. Après la signature des contrats de ville (1994), l'objectif du Pacte de relance a été de réduire le nombre de quartiers et de concentrer les moyens sur un nombre limité de territoires urbains. Il met en œuvre un dispositif de zonage précis instituant une discrimination positive territoriale à trois étages : zones urbaines sensibles (ZUS), zones de redynamisation urbaine (ZRU) et zones franches urbaines (ZFU)<sup>8</sup>.

Dans le cadre du XII<sup>e</sup> Plan, de nouveaux contrats ont été signés pour la période 2000-2006. Le contrat de ville est un contrat passé entre l'État et les collectivités territoriales qui engage chacun des partenaires pour une période de 7 ans à mettre en œuvre des actions concrètes et concertées pour améliorer la vie quotidienne des habitants dans les quartiers connaissant des difficultés et prévenir les risques d'exclusion sociale et urbaine. Il associe d'autres partenaires (organismes HLM, sociétés de transport) à ces actions sur lesquelles les habitants doivent être informés et consultés. Les conventions de Développement social des quartiers (DSQ) se proposaient de traiter les problèmes des quartiers en difficulté à travers une approche multisectorielle et partenariale. Ce programme avait permis à différents ministères de collaborer et aux acteurs sur le terrain d'exercer des responsabilités plus étendues et d'assurer le financement des projets sur une période relativement longue. Toutefois, ils étaient trop ciblés sur les quartiers en difficulté, ce qui a empêché la réalisation d'actions visant à recréer des liens économiques entre ces quartiers et le reste de l'agglomération et de la région. Les Contrats de

### Encadré 21. **Saint-Dizier : site-pilote de préfiguration des contrats de ville**

Le contrat de ville de Saint-Dizier a été signé le 21 octobre 1999. L'élaboration des propositions s'est faite autour de trois axes prioritaires :

- *Développer une démarche de projet urbain.* Les dispositifs précédents de la politique de la ville à Saint-Dizier souffraient de carences, notamment compte tenu du fait qu'ils étaient trop centrés sur le seul quartier du Vert-Bois et cloisonnés en approches sectorielles (éducation, sécurité, action sur le bâti) sans parvenir à générer une culture de projet ni une lisibilité des objectifs susceptible de mobiliser les acteurs de terrain. Pour autant, les actions conduites ont permis d'engranger quelques acquis positifs, tels que la montée en puissance d'outils d'insertion par l'économie ou la mise en œuvre d'un réseau d'acteurs de santé. Le nouveau contrat de ville fixe cinq grands objectifs stratégiques qui constituent le cadre de référence des partenaires : placer l'emploi au cœur de la démarche d'insertion, développer l'action publique au service du lien social, fédérer tous les acteurs de l'éducation autour d'une démarche structurante, promouvoir l'accès à la citoyenneté et prévenir la délinquance, et conduire un grand projet de renouvellement urbain.
- *Construire un nouvel espace de démocratie avec les habitants, les associations, les services publics.* L'engagement est pris d'inscrire l'implication des habitants dans les actions et projets comme objectif prioritaire et permanent. Outre les modalités d'information et de concertation déjà expérimentées (telles que les permanences d'élus de quartier, questionnaires, numéros spéciaux de bulletin municipal, etc.), le concept d'ateliers thématiques (rencontres d'information et de concertation sur un sujet ou un projet) est retenu comme nouvelle forme de contact avec la population. Par ailleurs, les relations entre les acteurs institutionnels et les associations devront évoluer vers davantage de clarté, de confiance et d'esprit d'initiative partagée. Enfin, les services publics doivent intégrer les objectifs de développement solidaire du contrat de ville en mobilisant leurs propres moyens humains, matériels et financiers. Le contrat de ville se propose donc d'impulser et de soutenir les initiatives adaptées en matière de formation des agents, développement du fonctionnement en réseau et expérimentation de nouvelles formes de services de proximité.
- *Créer une dynamique de développement à des échelles territoriales pertinentes.* L'action de proximité à l'échelle du quartier est maintenue ou initiée dans les domaines pertinents (action sociale, prévention, gestion urbaine). En même temps, la prise en compte de l'échelle de la ville toute entière est une dimension essentielle pour ne pas confiner le contrat de ville à de simples actions de réparation, mais pour en faire un véritable outil de développement solidaire. La dimension intercommunale s'impose lorsque les problématiques et les actions transcendent les limites territoriales du quartier ou de la ville, par exemple en matière d'habitat, d'accueil des gens du voyage, d'emploi et d'insertion par l'économie, de prévention de la délinquance ou d'équipements sportifs et culturels.

ville ont permis de résoudre en partie ce problème en étendant le champ d'action à l'agglomération toute entière. Les nouveaux contrats constitueront l'outil unique de la politique de la ville, contrairement à la période précédente où plusieurs procédures contractuelles cohabitaient. Au total, plus de 1 300 quartiers et six millions d'habitants devraient bénéficier des actions menées dans le cadre des contrats de ville de la nouvelle génération. Ces actions peuvent être mises en œuvre au sein des quartiers eux-mêmes (réhabilitation de logements, entretien d'espaces publics) ou à l'échelle de la commune ou de plusieurs communes associées dans le contrat de ville (insertion et emploi, prévention et sécurité).

La région de Champagne-Ardenne a bénéficié de 8 contrats de ville dans le cadre du contrat de plan État-région 1994-1998 : Charleville-Mézières, Sedan, agglomération troyenne, Châlons-en-Champagne, Épernay, Reims, Vitry-le-François et Saint-Dizier. Il s'agit de villes moyennes (à l'exception de Reims) qui sont situées dans des bassins industriels en reconversion et regroupent 580 911 habitants, soit 43 pour cent de la population totale de la région. Les contrats de ville en Champagne-Ardenne s'inscrivent dans le prolongement et la consolidation des conventions de Développement social des quartiers (DSQ) initiées en 1984, puisque les 8 villes concernées étaient déjà bénéficiaires de ces conventions.

Dans le cadre du XII<sup>e</sup> Plan (2000-2006), la région de Champagne-Ardenne bénéficie de 9 contrats de ville : les 8 villes précédemment concernées par les contrats de 1994-1998, auxquelles s'ajoute la ville de Chaumont. Les nouveaux contrats de ville marquent plusieurs évolutions par rapport aux précédents. D'une part, les territoires prioritaires qu'ils définissent dépassent l'échelle du quartier pour atteindre celle de l'agglomération sans se limiter aux seuls quartiers classés. D'autre part, les nouveaux contrats de ville tendent à élargir la conception de la géographie prioritaire pour pouvoir adapter des actions sur des quartiers pas encore stigmatisés mais potentiellement sensibles ou déjà en cours de dégradation, ainsi que sur des poches isolées du tissu urbain. Par exemple, la ville de Reims a inscrit au contrat de ville les quartiers Chemin Vert, Murigny et Europe, qui ne sont pourtant pas classés en ZUS, afin qu'ils puissent tout de même bénéficier des actions menées. La ville de Saint-Dizier a été choisie en septembre 1998 comme site-pilote de préfiguration des futurs contrats de ville pour la période 2000-2006<sup>9</sup> (encadré 21).

## **Les mesures en faveur des quartiers en difficulté**

### ***Les politiques de logement***

Les impératifs de cohésion sociale portés par la politique de la ville – accueillir les plus démunis, rééquilibrer socialement les quartiers « sensibles » – alors même que les marchés locaux de l'habitat restent confrontés



à des tensions et des inadaptations, rendent la mise en œuvre des attributions de logements sociaux de plus en plus complexe. La gestion des logements sociaux est assurée par différents organismes ou bailleurs sociaux aux statuts variés, tels que les OPAC (Offices publics d'aménagement et de construction) au statut d'établissement public à caractère industriel et commercial ou des sociétés anonymes. Leur marges de manœuvres sont faibles pour promouvoir une réelle mixité sociale. L'équilibre entre la mission d'hébergement des familles en difficulté et l'objectif d'un équilibrage budgétaire est fragile. De plus, le manque de clarté du champ de compétence de chacun des acteurs ainsi que le caractère normatif et rigide des règles nationales ne laissent pas de souplesse tenant compte des contextes locaux.

Les objectifs de mixité sociale ont donné lieu à différentes initiatives. En 1993 par exemple, un Protocole d'occupation du patrimoine social (POPS) a été signé par la ville d'Épernay dans le but de rééquilibrer le peuplement des différents quartiers d'habitat social. Cependant, le POPS n'a pas atteint ses objectifs du fait de la précarisation des revenus et de l'insuffisante rotation des secteurs qui auraient permis un rééquilibrage. Par la suite, une Conférence communale du logement a été mise en place fin 1997 avec pour mission l'élaboration d'une charte communale pour les attributions de logements sociaux. Actuellement, Troyes comme Reims mettent en place une Charte d'attribution des logements. Celle-ci devrait permettre de définir entre les opérateurs une politique de gestion plus finalisée du peuplement au niveau des agglomérations. Ces chartes d'attribution sont élaborées à l'initiative des communes. Or, il s'avère souvent difficile de mener une politique de peuplement à l'échelle intercommunale.

Parallèlement aux objectifs de mixité sociale, les bailleurs cherchent à diversifier l'offre de logements afin d'essayer de mieux répondre aux aspirations des demandeurs. Les logements standardisés font parfois l'objet de transformations conformément à l'évolution de la demande en termes de taille. En Champagne-Ardenne, la demande concerne le plus souvent l'habitat pavillonnaire. Plusieurs bailleurs ont développé une politique de construction ou d'achat de pavillons afin de les proposer à des familles locataires. L'OPAC des Ardennes est particulièrement active dans ces projets avec un rythme de construction d'environ une cinquantaine de pavillons par an ; il propose ainsi des logements individuels en zone péri-urbaine. D'après certains bailleurs, ces logements sont parfois destinés à des familles posant des problèmes de voisinage (familles très nombreuses par exemple). Cela peut provoquer des effets pervers car des familles créent volontairement de l'agitation dans le seul but d'obtenir leur déplacement d'un logement en habitat collectif vers un pavillon. L'expérience a montré que les habitants deviennent beaucoup plus sensibles à l'entretien des lieux dès lors qu'ils en sont propriétaires. C'est pourquoi des bailleurs tels que Troyes Habitat proposent à certains locataires de devenir propriétaires pour l'équivalent du montant du loyer.

### Encadré 22. **Bureau d'information sur les logements pour les tranches défavorisées de la population, Vienne (Autriche)**

Le Bureau d'information sur les logements (*Wohnungsberatungszentrum*, WBZ), qui est dirigé par le Fonds du mode d'acquisition de la propriété foncière et de renouveau urbain de Vienne (*Wiener Bodenbereitstellungs- und Stadterneuerungsfonds*, WBSF), a initié ses activités d'information et de consultation en 1996. Ouvert au public 60 heures par semaine et souvent durant les week-ends, le centre fournit tous types d'information sur des milliers d'appartements subventionnés à Vienne. L'objectif était de créer un bureau d'information concentrant toutes les informations appropriées pour les clients à la recherche d'un appartement. Le Bureau d'information agit en étroite collaboration avec plusieurs journaux quotidiens à large diffusion et connaît un essor remarquable : en 1997, on comptait approximativement 56 000 demandes de renseignements par téléphone et 14 000 visites personnelles effectuées par les demandeurs de logements.

Le Bureau du logement (*Wohnungsdrehhschreibe*) a été créé en 1997 en tant qu'institution complémentaire. Il cible tout particulièrement les tranches de la population à faibles revenus et notamment les habitants immigrés, à condition que ceux-ci résident de manière légale à Vienne ou soient potentiellement en mesure de légaliser leur statut aux termes de la Loi sur les étrangers. Au-delà du fait que les tranches défavorisées de la population soient ciblées, la particularité du projet réside dans la coopération étroite avec plusieurs grands journaux quotidiens qui publient un supplément logement une ou deux fois par mois avec l'aide du Bureau d'information sur les logements, ce qui permet d'atteindre un large public. Une telle initiative devrait être transférable à d'autres villes comportant un parc important de logements subventionnés, comme dans certaines villes de la région de Champagne-Ardenne.

La mise en vente d'une partie du patrimoine exerce en outre un effet stabilisant et attractif pour le quartier.

Les déséquilibres de l'habitat dans certains quartiers en difficulté (taux de vacance élevé, faible renouvellement des résidents) résultent parfois d'une médiocre mise en adéquation entre la demande et l'offre de logements. Afin de lutter contre la désertification de certains quartiers et la marginalisation d'une partie de la population qui se trouve tenue à l'écart des logements dont elle aurait besoin, il faudrait mettre en place des structures d'information et de communication qui soient aisément accessibles à la population. Une telle démarche permettrait une meilleure allocation des logements et serait susceptible d'exercer un impact d'autant plus bénéfique qu'elle ciblera plus spécifiquement les tranches défavorisées de la population (encadré 22).

## Équipements et services publics

Les politiques municipales ont fait des équipements publics le fer de lance de la reconquête des quartiers depuis une décennie. Tous les équipements n'ont toutefois pas la même vocation. D'une part, les équipements de quartier visent directement les habitants et leur cadre de vie. Lieu de loisirs mais aussi d'échanges et de rencontres, ils favorisent le lien social. Ainsi, la présence d'espaces verts et d'espaces de jeux est importante dans la vie et l'image d'un quartier. D'autre part, les équipements d'agglomération s'inscrivent dans une stratégie plus globale de réinsertion du quartier au sein de la ville. Il s'agit de changer l'image d'un quartier et d'œuvrer pour son ouverture sur le reste de la ville en favorisant la circulation des populations : pôle universitaire, médiathèque, etc. Suite à un mouvement d'abandon des quartiers par les services de proximité après des incidents dans les années 1980, on assiste globalement à un retour de services de proximité proche des habitants : la Poste, antenne municipale, police, etc. Des pôles multi-services centralisent les services publics au cœur des quartiers. Néanmoins, le service public reste perçu comme pas assez présent au regard de l'ensemble des problèmes sociaux qui se concentrent sur ces quartiers.

La démarche engagée autour des services publics dans le cadre de la politique de la ville vise deux objectifs majeurs : d'une part, l'installation de nouveaux services, et d'autre part, la volonté de restaurer l'État dans ces quartiers où la désertion de la puissance publique est fortement dénoncée. L'implantation de services se mène en parallèle à une réflexion cruciale autour du savoir-faire des agents et du contenu même du service rendu sur les quartiers difficiles. Parmi l'arsenal d'outils, de dispositifs et de projets issus de cette réflexion figurent les « plates-formes de services publics ». Il s'agit d'équipements spécialistes ou généralistes regroupant différents services en un même lieu (maison des services publics, point info multiservices) et de mise en réseau de différentes structures offrant des services divers. Les plates-formes de services publics participent du glissement qui s'est opéré ces dernières années dans le domaine social d'une logique d'équipement vers une logique de services, de prestations plus individualisées et plus territorialisées.

En Champagne-Ardenne, il existe 7 plates-formes de services publics sur 5 villes<sup>10</sup>. Cependant, la question de la proximité est parfois posée comme un risque. Le fait d'amener de nouveaux services sur le quartier ne va-t-il pas contribuer à accentuer le risque d'enclavement et à freiner la mobilité des usagers ? Comment favoriser le sentiment d'appartenance à la ville tout en jouant la carte de la proximité ? L'implantation d'équipements suffisamment structurés ou spécialisés permet de créer des flux inter-quartiers. De manière générale, les effets observés sur les plates-formes de services publics qui ont été ouvertes sont positifs. Ainsi la fréquentation cumulée de la plate-forme de service public (hors local

jeune et laverie) à Châlons est passée de 1 153 en 1993 à 8 322 en 1998. On peut parler d'abord d'effets « mécaniques » de l'implantation de telles structures. Il s'agit tout d'abord de la création ou de la requalification d'un équipement qui joue sur la revalorisation d'un territoire. D'autre part, ces structures permettent une amélioration de l'accueil du public en construisant des relations moins anonymes et plus individualisées avec les habitants. Enfin, pour les agents des services locaux, le regroupement de services et de partenaires peut contribuer à améliorer leur travail grâce à la facilitation de leurs relations, aux effets induits par la connaissance mutuelle et la clarification progressive des fonctions assurées par les uns et les autres. Il s'agit d'un changement de culture des institutions pour faire face à l'imbrication de plus en plus complexe des problèmes sociaux.

### **Renouvellement urbain**

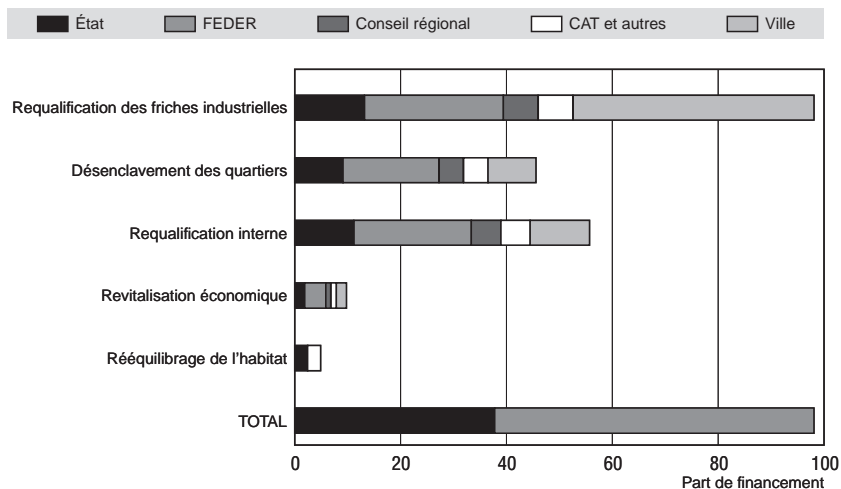
Dans le cadre des contrats de ville du XII<sup>e</sup> Plan, un programme national de renouvellement urbain a été engagé avec deux types d'intervention : 50 grands projets de ville (GPV) pour les sites dont la requalification nécessite la mobilisation de moyens exceptionnels, et 30 opérations de renouvellement urbain (ORU) qui permettront aux villes concernées de bénéficier d'un appui renforcé de l'État. Ces projets ont pour objectif de modifier en profondeur et de manière cohérente le visage des ces quartiers, la qualité de leur urbanisme et des services qui y sont présents. La gestion du projet repose sur un comité de pilotage équilibré entre les représentants de l'État (préfet) et les acteurs locaux (municipalités). Elle doit aussi intégrer une dimension forte de partenariat avec la population.

Le grand projet de ville (GPV) est un projet global de développement social et urbain qui vise à réinsérer un ou plusieurs quartiers dans leur agglomération. Il permet la mise en œuvre d'opérations lourdes de requalification urbaine. Il s'agit d'améliorer les conditions de vie des habitants et de transformer en profondeur et de manière durable l'image du quartier, tout en conduisant des actions de revitalisation et de revalorisation sociale afin de redonner une valeur économique à ces territoires. Il comprend des programmes portant sur la restructuration du bâti (renouvellement et diversification de l'offre de logements, amélioration du réseau d'équipements publics de proximité), l'amélioration de l'environnement (requalification des espaces extérieurs, interventions sur la voirie), l'implantation de services publics et collectifs, le désenclavement des quartiers et leur intégration à l'agglomération (amélioration de la desserte en transports, meilleure répartition des fonctions d'agglomération) et la revitalisation économique (soutien au tissu existant, aide à la création d'activités par les habitants).

Dans la région de Champagne-Ardenne, Saint-Dizier fait partie des 50 sites retenus au niveau national pour faire l'objet d'un grand projet de ville (GPV) dans

le cadre du contrat de ville 2000-2006 (quartier du Vert-Bois). La Champagne-Ardenne compte également une opération de renouvellement urbain (ORU) dans l'agglomération troyenne. Comme nombre d'autres agglomérations, celle-ci a connu un développement urbain et démographique important, qui s'est traduit par la construction de quartiers périphériques au détriment du centre-ville. Le projet de renouvellement urbain a donc pour double ambition de reconquérir le centre-ville de l'agglomération et de réhabiliter les quartiers périphériques d'habitat social, en s'appuyant sur l'opportunité de réutiliser des friches industrielles situées en limite du centre-ville historique. Cinq volets caractérisent l'opération de renouvellement urbain : la réhabilitation des friches industrielles (dépollution, aménagement de liaisons interquartiers et aménagement de l'espace) ; le désenclavement des quartiers (aménagement urbain, restructuration de site et recomposition des espaces de liaison potentiels) ; la requalification interne (recomposition des espaces collectifs internes du quartier) ; la revitalisation économique (aménagement d'un espace commercial) ; et le rééquilibrage de l'habitat (constitutions de réserves pour implantation de logements sociaux). Le budget total s'élève à 185,3 millions de francs, dont près de 40 pour cent proviennent de l'État (figure 30)

Figure 30. **Financement de l'opération de renouvellement urbain (ORU) de l'agglomération troyenne, 2000-2006**



Source : Délégation interministérielle à la ville.

## *Éducation et formation*

La lutte contre l'exclusion doit reposer sur une intervention active et coordonnée dans le domaine de l'éducation et de la formation. Le taux d'échec scolaire est important dans ces quartiers. Les établissements d'enseignement et de formation représentent donc des partenaires actifs et incontournables. En Champagne-Ardenne, des actions sont déjà menées dans le cadre des zones d'éducation prioritaire (ZEP)<sup>11</sup> définies par le ministère de l'Éducation nationale. L'originalité de cette démarche s'appuie sur deux notions novatrices au sein de l'éducation nationale : la « sélectivité » parce que l'action éducative est renforcée grâce à des moyens spécifiques, et la « zone » parce que les lieux où les besoins paraissent les plus urgents sont cernés géographiquement. La Champagne-Ardenne compte 206 établissements (tous niveaux confondus) classés en ZEP. Ce partenariat avec l'école permet de toucher l'ensemble des jeunes sur des projets socio-culturels, alors qu'ils n'effectueraient peut-être pas la démarche volontaire de participation auprès d'un centre social. On note néanmoins une absence d'implication des parents d'élèves, maillon crucial d'une action éducative.

Des initiatives originales cherchent à redonner une chance aux jeunes sortis du système scolaire traditionnel sans qualification. C'est le cas du Centre de formation d'apprentis (CFA) de Châlons-en-Champagne qui a créé des sections pour les jeunes exclus du système scolaire et sans qualification. Sur la base de cette expérience, il est question d'ouvrir une « École de la deuxième chance » (encadré 23). Initiées par la Commission européenne, les « Écoles de la deuxième chance » ont pour objectif d'augmenter les chances d'intégration des jeunes qui, pour des raisons variables, ont quitté le système éducatif traditionnel trop tôt sans formation achevée et se retrouvent exclus du marché du travail. Le dispositif est articulé sur deux projets indissociables : un projet pédagogique (en centre de formation) et un projet d'insertion professionnelle (activité en entreprise). Un partenariat doit unir les autorités locales, les entreprises et les jeunes. Le système est entièrement tourné vers l'emploi avec une pédagogie innovatrice, fonctionnant par projet individualisé. A la fin de 1998, il existait quelque 14 écoles pilotes dans différents pays de l'Union européenne. La mise en place d'un réseau d'échanges d'expériences devrait relier ces établissements entre eux.

En France, il existe actuellement 4 écoles de ce type et 11 sont à l'état de projet. Ces structures peuvent s'adresser à tout un quartier défavorisé, notamment dans les grandes agglomérations, comme c'est le cas à Marseille où les trois quarts des personnes inscrites sont issus des « quartiers Nord » en grande difficulté. En Champagne-Ardenne, le Conseil régional a conditionné sa participation financière au projet par l'ouverture de trois antennes dans d'autres villes de la région. Cette volonté de décentralisation est en cohérence avec le fait qu'en

### Encadré 23. **Le projet de création d'une École de la deuxième chance à Châlons-en-Champagne**

Le projet de Châlons-en-Champagne s'inscrit dans un cahier des charges européen et régional. La procédure de recrutement sera initiée par des réunions d'information en association avec l'ANPE, les missions locales et les associations présentes sur le terrain. L'école permettrait de rationaliser une partie des dispositifs de formation professionnelle sur lesquels elle s'appuie en un seul organisme plus cohérent. Autonome dans sa gestion, l'École doit se fonder sur un partenariat local et fort des acteurs socio-économiques. Sa spécificité par rapport au réseau européen dont elle est membre est qu'autour du centre de formation pilote (CFA de Châlons-en-Champagne), il y aura des centres à Charleroi, Charleville-Mézières et Troyes.

Le projet prévoit une entrée et une sortie permanente des jeunes, sur des parcours différenciés et individualisés, de durée variable. L'École devrait accueillir environ 200 nouveaux jeunes par an. Chaque jeune sera encadré par un formateur tuteur. Le parcours de formation s'établira en 3 phases de durée variable pour une formation globale de 10 à 48 mois, associant enseignement général et travail en entreprise. La première phase de pré-requis doit permettre le positionnement social du jeune et l'émergence d'un projet professionnel. La deuxième phase est celle de l'acquisition de compétences professionnelles ; l'École n'ayant pas vocation à mettre en place des structures d'enseignement technique, elle recherchera les centres de formation équipés les plus pertinents en fonction du projet du jeune. La troisième phase est celle de l'intégration, assurant un suivi du jeune et visant une insertion durable en entreprise. Le partenariat avec l'entreprise est la clé de voûte du projet pédagogique.

Champagne-Ardenne, il existe un grand nombre de quartiers en difficulté éparpillés dans les différentes villes de la région.

Les chantiers d'insertion constituent une autre approche intéressante qui associe des objectifs de formation et d'amélioration des espaces collectifs de vie. Dans nombre de cas, ces chantiers sont initiés et encadrés par les bailleurs sociaux. En 1999, en partenariat avec l'association « Sauvegarde de l'Enfance », des chantiers ont été ouverts dans les quartiers des Sénardes et de la Planche-Clément à Troyes. Il s'agissait à la fois d'ateliers de découverte et de pratique des métiers du bâtiment et de formation au respect des lieux. Ces chantiers ont mobilisé des jeunes de 16 à 18 ans. Récompensés financièrement pour leur travail, les jeunes ont rénové des soubassements et des entrées d'immeubles, l'apport de matériel étant assuré par Troyes Habitat. Des chantiers d'insertion ont été également menés sur les remparts du centre-ville et sur les bords de la Marne à Saint-

Dizier. Ces initiatives s'avèrent particulièrement valorisantes pour leurs participants, autant par leur objet que par leur localisation. Les actions servent ainsi simultanément l'insertion professionnelle et l'intégration sociale, par l'appropriation et la transformation positive de lieux symboliques et fédérateurs pour l'ensemble des habitants de la ville.

### ***Réinsertion et développement économiques***

Il existe de multiples dispositifs et mesures en matière de politique de l'emploi et d'aide à la réinsertion économique : ceux des services publics de l'État et ceux mis en place par les collectivités locales. Leur degré de relation avec les entreprises est très variable, d'où un certain manque de visibilité et une perte d'efficacité stratégique. Il manque souvent un axe stratégique fédérateur. D'une manière générale, il n'y a pas eu émergence d'acteurs locaux – notamment au niveau des chambres de commerce d'industrie – qui se soient mobilisés pour l'insertion par l'emploi. De cette situation découle le constat d'une sous-mobilisation des financements du Fonds social européen (FSE) de la Commission européenne en matière d'insertion économique. On constate néanmoins que le milieu associatif tend à jouer un rôle actif dans ce domaine. A Reims par exemple, l'association « Coup d'cœur » dans le quartier Wilson a été créée en 1989 avec pour objectif initial d'offrir des contrats emploi-solidarité aux bénéficiaires du RMI. En 1995, elle a étendu son champ d'action afin de proposer à un public élargi, et pas seulement aux habitants de Wilson, de vrais contrats de travail dans les secteurs de l'entretien des bâtiments et des espaces verts. Toujours à Reims, l'association ENVIE, créée en 1994, vise à la récupération et à la réparation d'appareils électroménagers. En profitant ainsi d'une formation professionnelle et d'une expérience de la vie d'entreprise, les membres de l'association préparent leur prochaine embauche.

Des initiatives récentes, au Royaume-Uni et en France, se sont attachées spécialement à créer un emploi régulier à partir de services qui étaient jusqu'alors demeurés informels, tels que la garde d'enfants, divers services de soins, des travaux manuels ainsi que des travaux d'entretien. Toutes ces initiatives ont connu des résultats probants dès lors qu'elles visent à opérer la réinsertion du quartier dans une logique d'économie de marché à travers l'identification de nouveaux besoins solvables ou la mise en valeur des compétences des habitants. Des démarches intéressantes ont été adoptées dans différents pays européens dans le cadre du programme communautaire URBAN<sup>12</sup> (encadré 24).

Si l'action publique tend à se recentrer sur les publics les plus en difficulté (Loi de lutte contre les exclusions), le clivage persiste entre une logique de développement économique et une logique de soutien aux demandeurs d'emploi. La dimension du développement économique dans les quartiers en difficulté passe notamment par le développement d'activités viables dans un contexte d'écono-



#### Encadré 24. Exemples de bonne pratique en matière de réinsertion professionnelle : le programme URBAN en Autriche et aux Pays-Bas

L'Union européenne consacre une initiative communautaire appelée URBAN à la régénération économique et sociale des quartiers urbains en crise, par l'élaboration de stratégies innovantes ainsi que les échanges de connaissances et d'expériences. Pour la période 2000-2006, le budget s'élève à 700 millions d'euros (4.6 milliards de francs) dont 96 millions d'euros (630 millions de francs) pour la France. Afin de lutter contre l'exclusion et la ségrégation spatiale dans les villes, URBAN soutient différentes actions qui vont de la rénovation des bâtiments, la protection de l'environnement et le développement des transports publics aux initiatives locales pour l'emploi et pour l'intégration des personnes exclues.

Dans le domaine de la réinsertion économique, on peut citer deux expériences intéressantes :

- *Réparation de lave-linges à Vienne (Autriche)* : dans le quartier du Gürtel à Vienne, le taux de chômage atteint 11 pour cent, soit 2 pour cent de plus que la moyenne de la ville de Vienne. Par ailleurs, une proportion importante de la population est dépourvue de qualification professionnelle et leurs conditions de logement sont souvent médiocres. Le projet RUSZ (*Reparatur und Servicezentrum*) cherche à faciliter la réinsertion professionnelle des chômeurs de longue durée en offrant des opportunités d'emploi subventionné. C'est ainsi que le centre RUSZ emploie de 10 à 12 chômeurs de longue durée âgés de plus de 45 ans pour réparer et remettre à neuf des machines à laver en panne, qui sont ensuite revendues aux personnes les plus démunies de la communauté locale à prix réduits (environ 20 à 25 % du coût d'une machine à laver neuve). Au terme de leur période de formation en centre, les chômeurs retrouvent un emploi régulier dans un intervalle de 10 mois en moyenne. Cette expérience mérite d'être retenue puisqu'elle apporte un bénéfice à la fois aux chômeurs et aux plus défavorisés.
- *Rénovation de bâtiments à La Haye (Pays-Bas)*. A Schilderswijk, un quartier défavorisé de La Haye, on a choisi d'offrir des perspectives d'emploi aux chômeurs locaux en les impliquant dans la reconversion de bureaux vacants en nouveaux espaces professionnels pour des entreprises existantes ou naissantes. Grâce à ces travaux de rénovation, le quartier dispose de 50 000 m<sup>2</sup> de locaux professionnels, et les personnes qui souhaitent créer leur propre entreprise se voient également offrir des services de formation et de soutien.

mie de marché. Selon Michael Porter, il est possible de créer un tissu économique durable dans les quartiers en difficulté par le biais d'initiatives privées à but lucratif fondées sur l'intérêt économique individuel et sur de véritables avantages comparatifs (Porter, 1995). Dans ce contexte, certains pays de l'OCDE ont consi-

déré qu'il fallait attirer des investissements dans les zones en déclin grâce notamment à des incitations fiscales.

En France, les périmètres actuels des zones de redynamisation urbaine (ZRU) et des zones franches urbaines (ZFU) définis par l'État bénéficient des exonérations de charges patronales dans le but de maintenir ou de favoriser l'installation de l'activité économique dans les quartiers. Mises en œuvre par le Pacte de relance pour la ville<sup>13</sup>, la finalité des ZFU est d'attirer les entreprises dans les quartiers en difficulté et souvent mono-fonctionnels, en les exonérant de charges fiscales et sociales. En Champagne-Ardenne, 3 ZFU ont été créées : à Croix-Rouge (Reims), Ronde-Couture (Charleville-Mézières) et Vert-Bois/Grand Lachat (Saint-Dizier). Les exemples régionaux diffèrent par leur structure, ce qui a largement influencé les résultats (tableau 49).

Dans l'ensemble, les résultats des ZFU sont positifs (encadré 25). On constate des créations d'entreprises qui ont parfois permis de redynamiser le quartier. Néanmoins, l'impact du dispositif sur le taux de chômage reste limité. La main-d'œuvre qualifiée n'est pas toujours disponible sur place. Les ZFU n'ont pas véritablement servi de moteur à l'implication du secteur privé. Les pouvoirs publics peuvent éprouver des difficultés à négocier avec les entreprises privées, d'où l'importance des implantations de services publics municipaux dans les espaces libérés. Cependant, il existe une limite à la marge de manœuvre de la puissance publique pour installer et maintenir de l'activité économique dans un quartier. D'une manière générale, bien que les zones franches permettent effectivement de créer des emplois et de favoriser l'implantation d'entreprises dans des sites auparavant peu attrayants, ils ne s'intègrent forcément pas aux projets urbains et ne favorisent pas toujours l'intégration de la communauté locale.

L'absence de participation du secteur privé est considérée comme une grande faiblesse de la politique de la ville en France, puisque ni les contrats de ville, ni le Pacte de relance pour la ville ne prévoient de mesures en faveur des entreprises, mise à part la création des zones franches urbaines dont la géographie est limitée. Certaines initiatives dans les pays de l'OCDE ciblent le développe-

Tableau 49. Évolution du nombre d'établissements dans les ZFU de la Champagne-Ardenne

Villes	Nombre d'établissements		
	Juin 97	Juin 98	Déc. 99
Reims	43	66	63
Saint-Dizier	25	NC	NC
Charleville-Mézières	15	23	57

Source : Rapport de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS).

### Encadré 25. **Bilan des installations d'entreprises dans les ZFU de Champagne-Ardenne (1997-1999)**

Les résultats de la ZFU de Reims sur Croix-Rouge (155 ha) sont globalement positifs. En effet, dans le rapport d'activité concernant la convention pour l'animation de dispositif zone franche urbaine de Reims de décembre 1999, on constate une bonne coopération entre les différentes organisations impliquées ainsi que des effets « socio-urbains » rendus possibles grâce à l'installation de nouvelles entreprises. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1997, 63 entreprises se sont installées, 300 emplois ont été annoncés et 229 emplois ont été déclarés à l'URSSAF. Les entreprises installées sont majoritairement des créations (53 %), ce qui ne cache pas l'importance des délocalisations ou transferts (33 %). Elles proposent en grande partie des services aux particuliers et aux entreprises.

La ZFU de Saint-Dizier comprend le quartier du Vert-Bois et des terrains libres situés sur des secteurs mitoyens afin de permettre la jonction entre différentes zones urbaines jusque-là coupées par des friches. L'implantation d'un grand distributeur et d'un hard discounter ont été des moteurs pour l'emploi local et la vie du quartier. La ville a engagé une restructuration du centre commercial afin de soutenir un redéploiement de l'activité commerciale. En un an, la ZFU de Saint-Dizier a vu 25 entreprises s'installer (dont 80 % sont des commerces ou des services) sur un site qui comptait 125 entreprises selon la municipalité.

Enfin, la ZFU de la Ronde-Couture à Charleville-Mézières a été délimitée dans un espace urbanisé, laissant peu d'espace foncier disponible à la réalisation de nouveaux bâtiments à vocation économique (6 ha réellement disponibles). Il s'agit davantage de locaux en pied d'immeuble qui restent néanmoins limités en nombre et en surface. D'après la Préfecture, le dispositif a permis à 13 entreprises (6 artisans, 2 commerçants, 3 prestataires de services et 2 professions libérales) de s'implanter sur le site qui comprenait 78 entreprises avant le 1<sup>er</sup> janvier 1997. Pour 4 entreprises, il s'agit de transferts internes à l'agglomération. La zone a enregistré dans le même temps 9 cessations d'activité. Au 31 décembre 1999, 57 entreprises nouvelles avaient été créées. Le bilan est donc mitigé, confirmant l'impression d'un potentiel limité de départ.

ment économique dans le cadre d'une stratégie intégrée qui associe différents acteurs, notamment le secteur privé. Le programme des *Urban Development Corporations* au Royaume-Uni est l'un des premiers programmes urbains de grande envergure à s'être attaqué aux questions de développement économique en s'efforçant d'intégrer les zones d'activités dans les projets d'aménagement global des villes. Entre autres, ce programme repose sur un partenariat entre autorités publiques et secteur privé dans le domaine de l'aménagement urbain, et tente de mettre en

place un dispositif plus intégré d'aides publiques en faveur de la relance de l'activité dans les zones d'intervention. Le programme américain des *Empowerment Zones/Enterprise Communities* s'appuie sur la même logique en s'adaptant à la situation particulière des centre-villes déshérités. Il s'agit de considérer ces quartiers comme des sites d'implantation potentiels et leur population comme une clientèle potentielle, et à faire en sorte que les programmes à caractère social ou caritatif des entreprises apportent une contribution à des solutions intégrées et locales aux problèmes spécifiques de ces quartiers. Parmi les mesures indispensables à prendre, on soulignera les suivantes : l'identification des avantages concurrentiels, l'identification des agglomérations d'entreprises existantes ainsi que des liens avec celles-ci ; les plans de modernisation des sites commerciaux et la création de mesures d'incitation et de méthodes nouvelles pour encourager l'esprit d'entreprise.

### **Sécurité et prévention**

Bien que moins agités que les quartiers défavorisés des grandes agglomérations de Lyon, Marseille ou Paris, les quartiers sensibles de Champagne-Ardenne doivent faire face à une recrudescence des actes d'incivilité et des dégradations qui illustrent le malaise d'une partie de la population. Les préoccupations sécuritaires tendent à prendre une place croissante dans les actions menées au titre de la politique de la ville. Par exemple, l'Agglomération troyenne ne présente pas les caractéristiques d'une situation de délinquance aggravée connue sur d'autres sites. Cependant, elle s'est dotée d'un observatoire de la délinquance depuis 1998 et compte six quartiers prioritaires. Le nouveau contrat de ville de l'agglomération troyenne consacre un volet « sécurité et prévention » à ce domaine, en visant à mieux coordonner les réponses institutionnelles (prévention spécialisée, police, justice), à cibler les zones les plus sensibles de l'agglomération et à améliorer l'accès aux droits (accueil, écoute, information, dépôt de plainte, suivi des victimes). Dans cette optique, l'association d'aide aux victimes a augmenté la fréquence de ses permanences délocalisées dans les quartiers et recruté un psychologue. Le centre d'information et des droits des femmes assure l'accueil des femmes victimes de violences. Le bus itinérant « Le fil d'Ariane » poursuit son travail d'information auprès des jeunes sur les problèmes de toxicomanie, d'alcoolisme et de prévention du sida. La commune de Saint-André-les-Vergers a mis en place une expérience de réparation pour les jeunes auteurs d'actes d'incivilités. Diverses initiatives promues par les équipes de prévention spécialisée viennent en aide aux parents : ouverture d'un lieu de rencontre, projet de photos de famille, promotion des réseaux de solidarité. Toutes ces interventions devraient être développées et approfondies, en s'inspirant de bonnes pratiques expérimentées dans d'autres quartiers d'autres régions (encadré 26).

### Encadré 26. **Coordonner la politique de sécurité du quartier, le cas de la commune de Cluses (Haute-Savoie)**

Dans la commune de Cluses en Haute-Savoie, une association appelée « Mieux vivre dans sa ville » a été créée en 1997 à la suite de la réhabilitation de logements dans un quartier d'habitat social. Cette association regroupe à la fois des acteurs institutionnels (État, bailleurs, ville) et des représentants des habitants du quartier concerné. L'objectif est de favoriser le climat social du quartier, grâce aux conseils de quartier et au recrutement de trois à quatre médiateurs professionnels. Le budget global de l'opération s'élève à 500 000 FRF par an, et la démarche repose sur le principe de la participation des habitants : mise en place de comités de quartier et d'un réseau de médiateurs, réalisation d'une enquête auprès des habitants relais pour collecter leurs doléances. Les facteurs de réussite qui ont permis à cette initiative de remporter du succès ont été la démarche participative, associant l'ensemble de la population, et le large partenariat avec les acteurs institutionnels.

## Conclusions et recommandations

### *Clarifier le rôle et le partage des compétences des acteurs institutionnels pour une meilleure coopération verticale*

Compte tenu de l'importance des effets externes et de la profondeur des problèmes, l'engagement de l'État central au niveau local est reconnu comme légitime. En outre, l'État central demeure le garant d'une justice sociale équilibrée et doit permettre d'éviter la concurrence inefficace entre les communes, fondée par exemple sur une utilisation abusive des subventions publiques pour attirer les entreprises, ou des règlements d'urbanisme. Les différents ministères de l'État interviennent d'abord à des niveaux déconcentrés d'échelle différente. La création de la Délégation interministérielle à la ville (DIV) chargée d'une action transversale a permis d'améliorer la coopération entre les différents ministères. Sur le terrain toutefois, l'État apparaît comme un acteur bien distant, certains acteurs municipaux ayant souligné le manque de transparence et de lisibilité dans les compétences des différentes administrations impliquées dans plusieurs secteurs de la politique de la ville. Ce manque de lisibilité nuit à l'efficacité des politiques.

D'une manière générale, pour éviter une concurrence entre les différentes institutions compétentes, la politique de la ville doit s'accompagner d'une meilleure transparence et d'une coopération entre les différents services, organis-

mes publics et para-publics. Si cette recommandation concerne l'ensemble des contrats de ville français, dans le cas de la Champagne-Ardenne, elle s'adresse en particulier aux relations des municipalités avec les instances départementales ou régionales. Le partenariat institutionnel reflète en effet le contexte politique local, dans la mesure où la participation ou non des Conseils généraux est généralement liée aux affinités ou oppositions politiques locales.

La Région participe à la politique de la ville dans le cadre des contrats de plan État-Région. La Région joue en outre le rôle d'intermédiaire pour l'obtention de financements européens. En effet, dans le cadre de sa politique régionale, la Commission européenne accorde des crédits afin de favoriser le développement des régions européennes. Ces fonds sont attribués aux régions selon des critères définis par période de programmation dans le cadre du Fonds européen de développement régional (FEDER). La région a la responsabilité de la répartition et de la bonne utilisation des financements. Depuis quelques années, face à l'augmentation des problèmes urbains, l'accent a été mis sur le développement urbain. La Commission européenne a notamment créé l'initiative communautaire URBAN en 1994 pour apporter un soutien aux projets de requalification urbaine. Dans ce contexte, le Conseil régional devrait jouer un rôle plus actif.

*Favoriser la coordination horizontale pour une plus grande implication des partenaires*

La coordination entre les acteurs institutionnels est nécessaire, mais elle ne saurait remplacer celle des professionnels de terrain. La particularité de la Champagne-Ardenne est la délégation ; en effet, comme nous l'avons vu, les municipalités, particulièrement dans certaines agglomérations comme Reims ou Troyes, se sont pendant longtemps largement appuyées sur les organismes sociaux – les bailleurs – pour la prise en charge des questions sociales dans les quartiers difficiles. Bien souvent initiateurs de projets, ces organismes se trouvaient à l'origine d'une mobilisation des pouvoirs publics, tandis que les villes se limitaient aux problèmes spécifiquement urbanistiques. Ce n'est que récemment, sous l'impulsion de la politique de la ville mise en œuvre au niveau national, que les municipalités ont repris certaines de leurs prérogatives. Néanmoins, le partage des compétences reste flou. Les municipalités doivent assumer leur rôle d'impulsion et de coordination des actions.

Le statut, le positionnement et les missions de l'équipe de projet chargée de la Politique de la Ville sont des indicateurs significatifs de la place qu'attribue la collectivité à la politique de la ville. En particulier, le positionnement et la légitimité de l'équipe de maîtrise d'œuvre, leur articulation à différents niveaux (quartier, ville, agglomération) constituent un repère décisif dans la réussite de cette politique. Au sein d'une équipe de Maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (MOUS), les chefs de projets sont thématiques. Chacun des chargés de projets de l'équipe MOUS est respon-

sable d'un secteur spécifique de la politique urbaine (sécurité et prévention, éducation, culture, action sociale, insertion, habitat). Dans le cadre du nouveau Contrat de ville (2000-2006), certaines municipalités comme celle de Reims ont étoffé leurs services avec notamment la création de deux directions : la direction du contrat de ville, spécifiquement chargée du volet social (relation avec les associations, animation de quartier), et la direction de l'urbanisme et de l'habitat, qui gère les projets plus importants de requalification urbaine. Aux chefs de projets thématiques, des chefs de projets sont responsables plus spécifiquement d'un territoire, correspondant à un ou plusieurs quartiers, dans chacune des directions. La définition des projets se fait ensemble. Le service de l'urbanisme, service pilote des projets de territoire, joue aussi le rôle de relais auprès des services techniques de la municipalité. Les orientations définies et le mode de fonctionnement de ces services sont éminemment politiques. Ainsi, un changement de municipalité peut remettre en cause les principes définis et les modalités d'intervention de la collectivité.

Par ailleurs, la dimension partenariale implique également la coopération intercommunale. Sous l'impulsion des directives nationales, les derniers contrats de ville ont été élaborés dans un souci d'intercommunalité dans la plupart des agglomérations de la région Champagne-Ardenne comme à Troyes ou à Reims. En effet, l'intercommunalité reflète parfois une réalité concrète : certains quartiers prioritaires sont parfois à cheval sur plusieurs communes, ou leur situation en périphérie du centre-ville les rapproche géographiquement des communes limitrophes. Cependant, les traditions locales de concurrence communale sont souvent tenaces et les rapports de force basés sur des tensions politiques bloquent toute réelle politique commune.

### *Élaborer une stratégie globale*

On constate qu'en Champagne-Ardenne, la forte tradition de politiques sectorielles persiste. La globalité d'une politique urbaine est encore peu prise en compte. Des cadres généraux demeurent indispensables à la hiérarchisation et à la programmation des actions. La définition de véritables stratégies permettrait en outre d'améliorer la lisibilité des politiques de redéveloppement urbain. Le concept de stratégie repose sur une vision globale et partagée par l'ensemble des acteurs impliqués, qui assure le lien entre les différentes mesures envisagées concrètement. Elle donne un sens à l'action en la situant dans un cadre plus large et connu de tous. En créant des situations d'échange entre les différents acteurs, le processus d'élaboration de la stratégie constitue le cœur de l'approche partenariale et déterminera la volonté de chaque acteur à atteindre les objectifs fixés. Le niveau de l'agglomération apparaît alors comme une interface stratégique par rapport aux autres politiques de droit commun, notamment en matière d'aménagement du territoire, d'investissements lourds, de prospective et de planification urbaine. Les grandes politiques de cohésion sociale doivent être conduites au niveau du bassin

d'emploi ou du bassin d'habitat. La politique de la ville doit être bien davantage qu'une simple politique conçue pour des quartiers difficiles. Pour être fructueuse, elle devrait procéder d'une vision globale des problèmes urbains, en sorte que des mesures préventives puissent limiter à l'avenir l'extension des quartiers en difficulté et que des mesures correctives puissent intégrer les quartiers actuellement en difficulté dans le tissu social, économique et matériel de la ville.

*Agir en amont et élargir les expériences*

Les problèmes des quartiers en difficulté ne peuvent être résolus par des mesures qui viseraient ces seuls quartiers ; tout l'appareil des ressources de l'agglomération doit être mobilisé. La notion de discrimination positive doit être entendue non comme l'octroi de droits supplémentaires, mais comme l'allocation de moyens additionnels à des catégories de personnes défavorisées sur des critères spatiaux et/ou sociaux, de façon à rétablir l'accès aux droits reconnus pour tous. On pourrait imaginer à la fois de faire évoluer les politiques de droit commun pour les adapter aux situations spécifiques des quartiers prioritaires et d'organiser la diffusion, au sein de services autres que celui de la politique de la ville et dans les « quartiers non prioritaires », de certains outils et méthodes élaborés, expérimentés et validés dans le cadre de la politique de la ville. Les politiques territoriales intégrées doivent en outre traiter les problèmes de manière dynamique. Lorsque la situation d'un quartier tend à se dégrader ou risque de devenir plus difficile, une intervention adaptée devrait alors être engagée le plus rapidement possible afin d'empêcher l'émergence des situations d'exclusion. Cela suppose bien entendu un engagement financier de l'État central et des collectivités territoriales au début du processus d'aggravation des problèmes, et pas seulement lorsque les difficultés sont déjà apparues. Ce type d'engagement permettrait de traiter plus efficacement les problèmes et à moindre coût. Il faut donc agir suffisamment tôt pour assurer une prévention efficace. Agir en amont suppose par ailleurs de pouvoir repérer à temps les éventuelles dynamiques négatives. A cet effet, une série d'indicateurs quantitatifs mais aussi qualitatifs sur les quartiers peut être particulièrement utile. La mise en commun des données entre les différents partenaires, utilisant chacun un mode d'évaluation et de suivi propre, permettrait de renforcer l'efficacité et la pertinence d'un tel travail. Cette approche statistique doit s'accompagner d'enquêtes qualitatives auprès des habitants, sources d'informations essentielles en ce qui concerne l'état du quartier.

*Rechercher une plus grande flexibilité et une meilleure adéquation à la spécificité de chaque quartier*

Il n'existe pas de solution uniforme qu'il suffirait de plaquer : il convient au contraire de construire une réponse singulière à chaque quartier, en s'appuyant



sur une analyse pertinente des facteurs spatiaux, économiques et sociaux qui lui sont propres. La proximité n'est pas seulement géographique, il faut une prise en compte des dynamiques sociales locales. Il est nécessaire de réserver une place de choix pour les micro-aménagements qui interpellent la capacité des acteurs à intervenir à l'échelle locale, car les modes d'intervention des services techniques apparaissent parfois surdimensionnés par rapport aux besoins concrets des habitants. Le souci d'imaginer, de discuter et de formaliser, dès la conception d'aménagements urbains, souvent coûteux, les conditions d'une pérennisation de leurs effets escomptés – et notamment de l'appropriation par les habitants des espaces extérieurs aménagés – semble partout émerger. L'un des problèmes dans la définition d'une politique territoriale est celui du périmètre d'intervention. Celui-ci devrait être fixé au cas par cas à travers une négociation avec les différents partenaires locaux. La définition de quartiers cibles doit, dans tous les cas, mettre l'accent sur la réinsertion des quartiers en difficulté dans l'économie urbaine.

#### *Favoriser et soutenir la concertation et la participation des habitants*

Il importe de développer chez les habitants une volonté forte de tisser ou d'étoffer le lien social. Une politique de recomposition urbaine dans des quartiers en difficulté doit s'appuyer sur des mesures significatives visant à faire émerger de nouvelles solidarités parmi la population. Cette démarche devrait permettre dans le long terme de restaurer le mieux-vivre ensemble tout en créant une nouvelle image saine et dynamique du quartier concerné. Le contrat de ville 2000-2006 affirme comme primordial la participation des habitants aux projets. Si globalement on reconnaît de plus en plus le droit à la parole des habitants (même s'il existe des récalcitrants), les élus et acteurs locaux sont parfois démunis sur les modalités de cette participation. Des efforts ont déjà été produits dans le sens de la communication et de l'information, mais aussi d'enquêtes (enquêtes de satisfaction).

En Champagne-Ardenne, il existe une forte tradition associative dans le prolongement des œuvres de charité de la période industrielle. Toutefois, ces formes d'association (ATD Quart-monde, Secours catholique) ont plus une vocation d'assistance et de charité que de développement urbain. Il n'existe finalement pas de tradition de mobilisation de la population autour d'un projet. Beaucoup d'associations ont été ainsi initiées de l'extérieur par la municipalité, les bailleurs cherchant à structurer la population locale en un interlocuteur. Dans la pratique, l'engagement des habitants des ZUS de Champagne-Ardenne est souvent ponctuel et lié à deux thèmes essentiels : le logement et les enfants (sécurité, éducation). La difficulté réside dans la création d'une structure souple susceptible de constituer ce lieu d'expression, mais aussi dans la mise en œuvre d'une « éducation à la participation » de la population. La représentation des habitants dans des structures formalisées (conseils de quartier) est souvent trop partielle. Il s'agit avant tout de rétablir un lien social avant d'envisager un travail urbanisti-

que. Cette concertation doit viser la communication et l'information, l'appropriation du projet par la population et le changement de comportement du point de vue éducatif et pédagogique. A Charleville-Mézières, c'est l'expérience de la gestion concertée par les « comités de gestion » des salles polyvalentes existantes qui a suscité un travail de concertation préalable, au sein des « conseils consultatifs de quartier » sur la localisation, le contenu et les règles d'utilisation future de cette nouvelle salle sur le quartier Ronde-Couture. Des actions telles que la mise en place d'animations de quartier ou de réseaux d'échanges constituent de bonnes initiatives qui ont remporté des résultats encourageants et que l'on peut espérer renouveler en Champagne-Ardenne.

Le problème de la légitimité reste posé dans les instances représentatives de la population. Certaines fractions de la population sont bien souvent sous-représentées alors qu'elles sont sur-représentées dans le profil social des quartiers : c'est le cas en particulier des jeunes et des femmes. Sont en question la visibilité et la lisibilité des actions, des services au cœur des quartiers. En effet, on s'aperçoit qu'un fort déficit de communication pèse sur la notoriété des services, des associations présentes, et donc sur leur place dans les quartiers. Il apparaît cependant indispensable de ne pas considérer l'association des habitants comme une fin en soi (faire de la concertation pour faire de la concertation) qui serait finalement un simulacre. A Toronto comme à Dublin, le succès des politiques visant des quartiers spécifiques est étroitement lié à la participation et à l'enthousiasme des habitants. Dans les deux villes on s'efforce d'analyser plus précisément le rôle de ces actifs collectifs intangibles dans le but de mettre en œuvre des politiques propres à favoriser le civisme. La ville de Toronto a pris conscience que la réussite des mesures ciblées sur ces quartiers dépend de leur aptitude à impliquer les groupes de bénévoles.

#### *Fixer une temporalité aux actions*

Les différents acteurs partenaires de la Politique de la ville n'ont pas la même temporalité de référence. Ainsi, il existe des tensions dues à des logiques et des fonctionnements qui diffèrent. En effet dans le cadre de la Politique de la ville et de l'élaboration des contrats de ville, l'État se pose davantage dans une logique réparatrice. Les municipalités cherchent à développer une « logique préventive », c'est-à-dire à anticiper la dégradation de certains quartiers fragilisés, plutôt que d'attendre une crise et de mettre en place des actions « thérapeutiques ». Les élus plaident pour disposer d'une possibilité d'intervenir de manière préventive sur des quartiers considérés comme non prioritaires, mais pour lesquels les indicateurs alertent sur un risque de bascule qu'il convient de limiter. L'État reste aussi dans une démarche planificatrice à long terme, notamment concernant les projets à engager, tandis que les municipalités tendent à vouloir se garder une marge de manœuvre, une certaine flexibilité à faire évoluer les projets au fur et à mesure de l'émergence de nouveaux besoins.

Cette dichotomie est particulièrement visible dans le cadre de l'élaboration du Contrat de Ville. Ainsi il était suggéré de « déterritorialiser » la politique de la ville et de tendre vers un système de géographie évolutive. Toute stratégie de politique de la ville doit se mener sur le long terme. Les actions sociales, d'éducation, de prévention de la délinquance, d'amélioration de l'image d'un quartier nécessitent en effet du temps et un certain ordre temporel. Néanmoins ces institutions doivent aussi développer une capacité de réactivité et de flexibilité.

La mise en œuvre d'actions à court terme doivent être des signes tangibles d'une stratégie à long terme. A l'échelle d'un projet local, il est parfois difficile de mobiliser une population résignée qui attend de voir se réaliser des projets depuis longtemps et ne voit rien aboutir. Ainsi des engagements précis doivent être clairement définis par les différents partenaires sur des périodes courtes. Il est également indispensable de mettre en place un suivi après un projet, notamment de réaménagement urbain. L'action des pouvoirs publics doit exprimer ce besoin de continuité.

## Notes

1. Les habitations à loyer modéré (HLM) ont été créées en 1947 par des collectivités locales (offices d'HLM) ou des entités privées (sociétés anonymes) afin de permettre aux personnes à faibles revenus d'accéder à un logement dans les années de l'après-guerre. Elles bénéficient de différentes aides de l'État pour mener à bien leur mission tout en maintenant un équilibre financier.
2. Par exemple à Reims, le parc de logements sociaux comprend davantage de logements comportant 3 ou 4 pièces, alors que du fait de la réduction globale de la taille des ménages, les besoins actuels se portent plutôt sur de plus petits logements comportant 1 à 2 pièces.
3. D'après les données issues du rapport de la Conférence districale du logement en avril 2000.
4. Les zones d'éducation prioritaire (ZEP) ont été définies par le ministère de l'Éducation nationale en 1981 afin de lutter contre les inégalités sociales et scolaires. Les établissements ainsi sélectionnés bénéficient de moyens spécifiques sous forme de postes supplémentaires et de crédits pédagogiques.
5. Le Revenu minimum d'insertion (RMI), créé en décembre 1988, instaure le principe général du droit à un revenu minimum. Il s'agit d'une allocation différentielle qui complète d'autres formes de revenu afin d'aboutir à une somme minimale. Peuvent y prétendre les personnes sans emploi et âgées de plus de 25 ans qui s'engagent à suivre une formation professionnelle et à rechercher activement un emploi. Le RMI se veut transitoire et non une assistance permanente, visant à faciliter l'insertion des personnes exclues du marché du travail.
6. Une zone pavillonnaire, comprenant des maisons individuelles construites dans les années 1920 ; le hameau de l'Est, lotissement résidentiel construit au début des années 1970 ; la cité Sainte-Thérèse, construite en 1962 pour accueillir les harkis (rapatriés d'Algérie) ; le patrimoine de Vitry Habitat (bailleur social) construit en 1971.
7. Voir *supra*, la section sur le diagnostic des quartiers en difficulté.
8. Dans les *zones urbaines sensibles* (ZUS), l'exonération de la taxe professionnelle n'est pas compensée par l'État et reste à la charge des communes qui ont décidé de l'appliquer dans la ZUS. Ces territoires bénéficient de dispositions sociales, avec notamment la création de conférences communales du logement, l'extension du dispositif des ZEP, etc. Les *zones de redynamisation urbaine* (ZRU), bénéficient d'exonérations fiscales et sociales, l'État prenant à sa charge les exonérations de taxe professionnelle pour les entreprises nouvelles et existantes. Le principe de « discrimination positive » appliqué aux *zones franches urbaines* (ZFU) va plus loin que pour les deux précédentes zones. La ZFU intègre la périmètre d'une zone de redynamisation urbaine mais s'élargit à des espaces fonciers libres et limitrophes. Elle concerne des quartiers d'au moins 10 000 habitants.

L'État prend à sa charge les exonérations de taxe professionnelle pour les entreprises nouvelles et existantes, l'impôt sur les sociétés, la taxe foncière et les cotisations sociales patronales jusqu'au cinquantième salarié.

9. Le contrat de ville désigne 4 quartiers prioritaires à Saint-Dizier : 1) Le Vert-Bois, qui a été conçu en 1952 comme une « ville neuve », compte aujourd'hui 14 500 habitants et 5 000 logements dont 4 629 HLM. Il est séparé du reste de la ville par un remblai de route nationale, une voie ferrée et un canal. Il se caractérise par un taux de précarité et de pauvreté élevé (86.6% des habitants perçoivent le RMI) ; 2) Le Grand Lachat compte 750 habitants et donne une impression de « bout de monde » par la présence d'une large friche industrielle ; 3) et 4) La Noue et Marnaval sont de petits quartiers ouvriers situés en centre-ville.
10. Châlons-en-Champagne (centre multiservices, ouvert depuis août 1996) ; Épernay (Point d'Accueil multi-sites, ouvert en novembre 1996 et un centre social, la ferme de l'hôpital, été 2000) ; Reims (antennes municipales-pôles multiservices, ouvertes sous cette forme depuis juin 1998 ; quartiers Orgeval et Châtillons) ; Troyes (maison de quartier, début 2001) et Charleville-Mézières (plate-forme de services publics multi-sites sur le quartier de La Houillère). Évaluation de la politique de la ville en Champagne-Ardenne volet « services publics de proximité », *Interférences*, janvier 2000.
11. Voir note précédente sur les ZEP.
12. La procédure de fonctionnement d'URBAN est la suivante. La Commission européenne fixe les orientations générales, répartit les montants entre les États membres et arrête le nombre de zones urbaines à couvrir par pays. Ensuite, l'État membre choisit les zones urbaines à couvrir et, *via* les préfetures de région, soutient les autorités locales dans l'élaboration de leur projet de Programmes d'initiative communautaire (PIC), décrivant la stratégie, les axes prioritaires, les mesures envisagées et le plan de financement. L'État membre soumet les projets de PIC à la Commission européenne pour négociation en vue de leur approbation. La gestion des projets est enfin assurée soit par l'État membre (*via* les préfetures de région), soit directement par les autorités locales. URBAN s'applique à environ 70 zones urbaines ayant une population d'au moins 20 000 habitants (10 000 habitants dans des cas exceptionnels) et qui répondent à 3 critères parmi 9, tels qu'un taux élevé de chômage ou de pauvreté et des problèmes marqués en termes d'environnement.
13. Voir *supra*.

## **Développement rural**

Bien que la Champagne-Ardenne figure parmi les régions intermédiaires selon la typologie de l'OCDE, ses caractéristiques la rapprochent en réalité sensiblement d'une région à dominante rurale. Même si l'agriculture constitue toujours un pilier de l'économie régionale, son rôle a changé et les actions de renforcement de l'économie rurale s'appuient sur une nouvelle approche de diversification qui privilégie le développement d'une agriculture multifonctionnelle, la promotion d'une production de qualité et l'augmentation de la valeur ajoutée. Compte tenu de l'importance de ce secteur et de ses productions dérivées dans la région, ce chapitre met surtout l'accent sur les relations entre l'activité agricole et la ruralité régionale. Il analyse tout d'abord les atouts et les freins au développement rural en Champagne-Ardenne. Il évalue ensuite le potentiel de diversification de la base rurale. Il propose enfin des recommandations pour améliorer l'intervention publique en ce domaine.

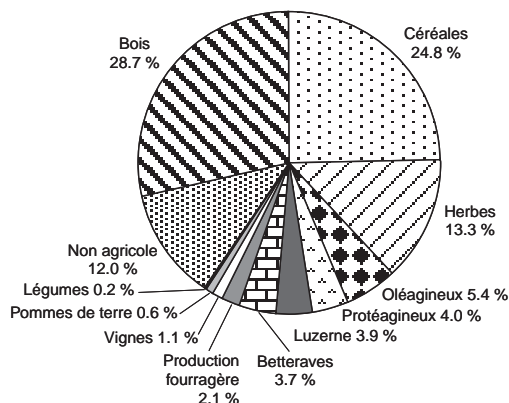
### **Atouts et freins au développement rural**

La Champagne-Ardenne a toujours été une terre agricole et elle a renforcé cette position au cours des siècles. Elle figure maintenant au premier rang des régions agricoles françaises notamment pour les céréales, les oléagineux ou la viticulture. En revanche, elle souffre de dysfonctionnements économiques, sociaux et environnementaux dont il convient de mesurer l'importance afin d'élaborer une politique de développement rural plus adaptée.

### **Principaux atouts**

En France, Champagne-Ardenne apparaît comme une région agricole puissante. Elle fournissait, en 1999, 6.9 pour cent de la production agricole nationale et n'était dépassée que par les pays de Loire et l'Aquitaine. Dans cette région, l'agriculture dispose d'un large espace : 1 580 000 ha, c'est-à-dire 61 pour cent de la surface totale, et la surface des exploitations est nettement supérieure à la moyenne nationale (aux alentours de 2.5 fois cette moyenne). Le bois occupe par

Figure 31. Utilisation des surfaces agricoles utiles en Champagne-Ardenne, 2000



Source : Chambre régionale d'agriculture de Champagne-Ardenne.

ailleurs 700 000 ha, soit 28.7 pour cent de la surface, le non-agricole (292 000 ha) étant largement minoritaire (12 %) (figure 31).

Favorisée par une remarquable conjoncture amplifiée en particulier par le passage du millénaire, la production viticole a représenté 44 pour cent de la production agricole totale de la région en 1999 et réalisé un chiffre d'affaires exceptionnel de 24 milliards de francs pour 327 millions de bouteilles. En grande partie du fait des résultats obtenus en matière de vin de champagne, le revenu brut par exploitation est deux fois plus élevé dans la région qu'en France. La progression des revenus du Champagne a en outre largement contribué à l'augmentation exceptionnelle du résultat agricole moyen par actif en Champagne-Ardenne (+9.8 % en 1999 alors que la moyenne nationale a diminué de 4.2 %), devançant nettement les régions voisines telles que la Picardie, la Bourgogne, la Lorraine et l'Ile-de-France. Outre la production viticole, les grandes cultures (céréales, oléagineux, betteraves) représentent également une valeur sûre de la région.

Malgré les tendances à la concentration des terres, la pérennité des exploitations est meilleure en Champagne-Ardenne. Leur nombre (26 200 en 2000) a diminué de 22 pour cent depuis 1988, contre 35 pour cent dans l'ensemble de la France<sup>1</sup>. On relève cependant une dichotomie significative entre les exploitations viticoles et non viticoles : les premières n'ont vu leur nombre chuter que de 2 pour cent entre 1988 et 2000, alors que les secondes ont enregistré une baisse de 33 pour cent. De même, la surface moyenne par exploitation s'est accrue de 29 pour cent pour l'ensemble des exploitations de la région entre 1988 et 2000.

Cette tendance est clairement marquée pour les exploitations non viticoles, dont la surface moyenne s'est accrue de 47 pour cent durant la même période.

La Champagne-Ardenne bénéficie d'une situation géographique favorable. Située entre Paris d'une part et le cœur de l'Union européenne d'autre part, la région est desservie par de grands axes routiers et ferroviaires qui la rendent encore plus proche des foyers de consommation et lui ouvrent de nombreux débouchés. Les productions de Champagne-Ardenne sont largement tournées vers l'exportation. La région bénéficie ainsi d'un vaste marché à la fois national et international : sur un volume total d'exportations de 4 500 000 t, 61 pour cent sont dirigés vers le nord de la France ou le Bénélux et 18 pour cent sont destinés à des zones non UE.

### ***Les freins au développement***

Plusieurs facteurs sont à prendre en compte. Ils peuvent être de nature structurelle ou apparaître au contraire comme des effets secondaires de certaines politiques gouvernementales.

- *Le manque d'initiatives entrepreneuriales.* L'exploitation agricole est une forme d'entrepreneuriat et la propension à créer des entreprises influence l'avenir du secteur agricole comme celle des activités industrielles. Comme on l'a souligné plus haut<sup>2</sup>, la Champagne-Ardenne est mal placée dans ce domaine. Le taux d'entrepreneuriat déjà médiocre dans les dernières années est laminé par le fait que près de 50 pour cent des entreprises nouvellement créées disparaissent dans les premières années de leur existence. Plusieurs facteurs exacerbent cette situation : par exemple, les déficits de main-d'œuvre qualifiée, le nombre limité de projets viables ou encore la faiblesse de la recherche régionale.
- *La faiblesse des filières industrielles agricoles.* Si le bilan de l'agriculture de la Champagne-Ardenne apparaît comme globalement positif, les performances de ce secteur en matière de valeur ajoutée restent modestes. Les industries agro-alimentaires (IAA) n'ont pas su développer de véritables filières et les industries de transformation sont faiblement représentées dans la région. La production de la Champagne-Ardenne est principalement orientée vers l'exportation sans toutefois parvenir à se structurer dans l'optique d'un développement durable. En particulier, la région Champagne-Ardenne n'accorde qu'une place minime à la production biologique, qui, selon les estimations d'une étude commanditée par la Chambre régionale d'agriculture de Champagne-Ardenne, serait pourtant susceptible de rapporter une valeur ajoutée supplémentaire de 40 millions de francs par an aux producteurs de la région.



- *Le manque de diversification de la production régionale.* La Champagne-Ardenne se caractérise par une très forte spécialisation de sa production agricole sur les trois domaines des « grandes cultures », c'est-à-dire les céréales (blé, orge), les oléagineux (colza, tournesol) et les betteraves, qui couvrent un tiers du territoire régional. La région est donc exposée au risque de chocs lors d'un sursaut spéculatif ou d'une baisse des cours mondiaux, ce qui la rend vulnérable à la conjoncture. En particulier, la réforme de la politique agricole commune (PAC) de l'Union européenne est source d'inquiétude. La baisse de la garantie des prix des céréales a déjà incité de nombreux exploitants de la région, notamment dans la zone céréalière, à agrandir leur exploitation afin de pallier les effets de la modulation tarifaire et à investir dans l'élevage intensif pour bénéficier de l'aide communautaire. Les incertitudes liées à la réduction future des aides dans le cadre des prochains élargissements de l'Union européenne risquent de perturber les choix de spécialisation.
- *Disparités intrarégionales et structurelles.* Enfin, la région de Champagne-Ardenne accuse de fortes disparités intra-régionales et structurelles. Les disparités intrarégionales sont notamment marquées entre la Marne et l'Aube d'une part, les Ardennes et la Haute-Marne d'autre part. Par exemple en termes de revenu agricole, la Marne et l'Aube se situent respectivement au premier et au troisième rang national, tandis que les Ardennes et la Haute-Marne occupent les 35<sup>e</sup> et 47<sup>e</sup> rangs. De même, le résultat par actif agricole en 1999 a chuté de 12.3 pour cent en Haute-Marne et de 9.2 pour cent dans les Ardennes, tandis que l'Aube affichait une progression de 1.6 pour cent et la Marne de 9.7 pour cent. Ces disparités entre départements se doublent d'importantes disparités structurelles entre les filières de production. Par exemple, le bénéfice net avant impôt de l'exploitant agricole s'élève en moyenne à 200 000 FF contre 2 500 000 FF pour un exploitant vinicole, soit un rapport de 1 à 12. De même, on notait en 1999 que le résultat courant avant impôt chutait de 9 pour cent pour les exploitations céréalières, tandis qu'il progressait de 25.5 pour cent pour la viticulture. En réalité, les disparités intra-régionales et structurelles jouent de manière interactive l'une sur l'autre, la rentabilité des départements étant surtout fondée sur l'importance de leur secteur vinicole.

De manière générale, les disparités intra-régionales reflètent les déséquilibres que le système d'aide communautaire induit dans la région. Une analyse des dotations des quatre départements montre ces effets contrastés (tableau 50).

La région de Champagne-Ardenne est particulièrement dépendante de l'Union européenne dans le domaine de l'agriculture, puisque la composante communautaire dans le total des aides publiques à l'agriculture y est considérablement

Tableau 50. **Dotations agricoles et structurelles communautaires de la Champagne-Ardenne, 1996**

	Marne	Haute-Marne	Aube	Ardennes	Total Champagne- Ardenne
Habitants (millions)	568 (42 %)	199 (15 %)	293 (22 %)	291 (22 %)	1 351 (100 %)
Revenu (PIB, PPP)					
Total (millions d'euros)	11 974	3 248	5 259	4 771	25 256
Par habitant (euros)	21 081	16 322	17 949	16 397	18 694
PAC					
Total (millions d'euros)	285	96	171	117	667
Par habitant (euros)	501	482	583	402	493
Fonds structurels					
Total (millions d'euros)	19,8	17,9	5,1	11,4	54
Par habitant (euros)	35	90	17	39	40

Source : J. Robert (2000).

plus élevée que pour la moyenne française (93 % en Champagne-Ardenne contre 84 % en France). Le total des aides agricoles en Champagne-Ardenne au titre de la PAC s'élève à 493 euros par habitant. Or, les départements les moins prospères de la région en termes de revenu, qui sont la Haute-Marne et les Ardennes, ne perçoivent qu'un niveau d'aide inférieur à cette moyenne régionale (respectivement 482 et 402 euros par habitant), tandis qu'ils reçoivent proportionnellement plus de fonds structurels. En revanche, le département le plus peuplé et le plus riche de la région (Marne) perçoit un niveau d'aide agricole légèrement supérieur à la moyenne régionale. Il en résulte qu'en Champagne-Ardenne, la PAC a pour effet de soutenir les départements les mieux lotis car elle favorise les formes d'exploitation intensive. L'impact correctif de la politique régionale n'est pas suffisant (40 euros par habitant dans l'ensemble de la région) pour infléchir l'effet de la PAC qui rapporté au nombre d'habitants est près de 10 fois supérieur. En pratique, on a pu constater depuis plus de 10 ans un processus d'intensification de l'agriculture dans les zones les plus fertiles de la région et une poursuite de la déprise agricole dans les zones les moins favorisées (départements de la Haute-Marne et des Ardennes).

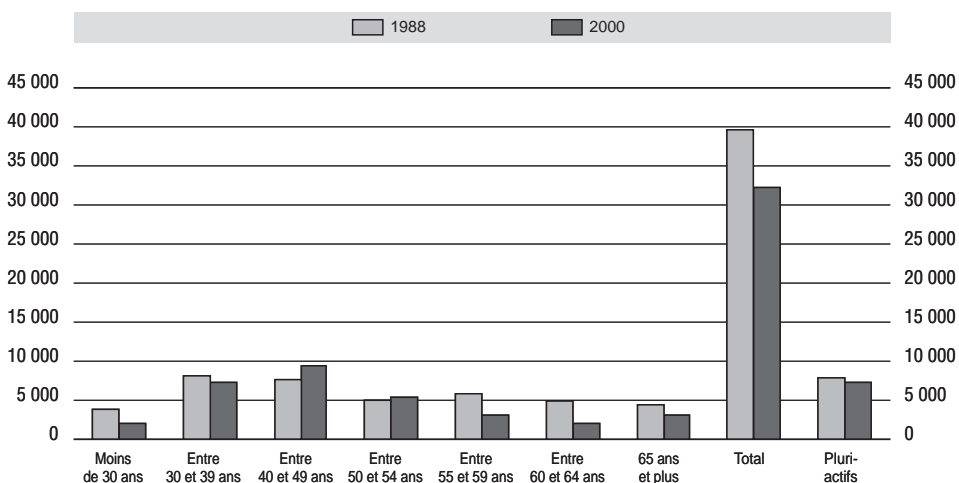
### *Difficultés sociales*

Comme l'ensemble de la France et d'autres pays, la région Champagne-Ardenne a enregistré une baisse très importante du nombre de ses actifs agricoles<sup>3</sup>. Ceux-ci ont diminué de 32 pour cent entre 1988 et 2000 (Agreste, 2001). En particulier, la population familiale agricole<sup>4</sup> a fortement décliné en raison du

fait que les actifs familiaux hors chefs d'exploitation et coexploitants ont réduit de moitié leur participation à l'activité agricole. Cette baisse est partiellement compensée par une forte augmentation de la part du travail salarié, qui représente presque un tiers du travail fourni sur les exploitations en 2000 contre seulement un quart en 1988. Le nombre de chefs d'exploitation travaillant à temps plein a également diminué de 56 à 52 pour cent entre 1988 et 2000, tandis que le taux de pluri-activité parmi eux est passé de 20 à 22 pour cent. La chute du taux d'activité est encore plus sévère pour les salariés permanents : deux tiers d'entre eux travaillaient à plein-temps en 1988, contre seulement 56 pour cent en 2000.

Par ailleurs, la pyramide des âges se resserre de manière significative (figure 32). Les chefs d'exploitation et coexploitants de moins de 30 ans ont vu leur nombre diminuer de presque moitié, et leur part relative s'est réduite en passant de 10 pour cent en 1988 à 6 pour cent en 2000. Dans le même temps, le nombre d'exploitants de plus de 60 ans a baissé de 9 000 à 5 000 entre 1988 et 2000. Ce sont surtout les exploitants de 60 à 64 ans qui ont vu leur importance décliner, puisqu'ils ne représentent plus que 6.2 pour cent du total contre 9.7 pour cent pour ceux de plus de 65 ans. Malgré leur nombre encore important, les chefs d'exploitation de plus de 60 ans n'exploitent que 6 pour cent de la surface agricole utile régionale. Dans le même temps, les 35 à 54 ans deviennent plus que majoritaires : leur part parmi les chefs d'exploitation et coexploitants est

Figure 32. Évolution de l'âge des chefs d'exploitation en Champagne-Ardenne, 1988-2000



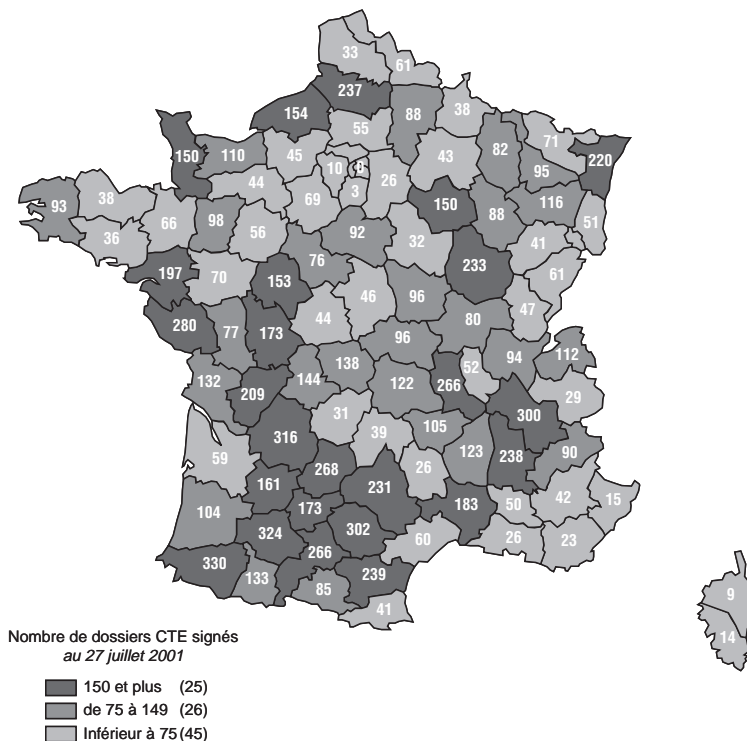
de 59 pour cent en 2000 contre 43 pour cent en 1988, et leur prédominance est encore accrue si l'on considère la surface utilisée, puisqu'ils exploitent 68 pour cent de la surface agricole utile.

### *Enjeux environnementaux*

Depuis la loi d'orientation agricole du 9 juillet 1999, la politique agricole française dispose d'un nouvel instrument : le contrat territorial d'exploitation (CTE), qui est un contrat passé entre l'État et l'exploitant pour une durée de cinq ans et par lequel l'exploitant s'engage à développer une agriculture multifonctionnelle, contribuant à la fois à la production agricole, à la création de valeur ajoutée, mais également à la protection et à la gestion des ressources naturelles, des paysages et de la diversité biologique, à l'équilibre des territoires et à l'emploi. Le CTE comprend deux parties : une partie économique et relative à l'emploi (il s'agit par exemple de diversifier les activités dans l'exploitation, d'accompagner l'installation d'un jeune agriculteur ou d'améliorer la qualité et la traçabilité des produits agricoles) et une partie environnementale et territoriale (mieux maîtriser l'utilisation des fertilisants et des pesticides, planter et entretenir des haies, ou intégrer les bâtiments agricoles dans le paysage), qui englobent chacune une ou plusieurs mesures types choisies parmi celles qui ont été arrêtées par le préfet de département, après avis de la Commission départementale d'orientation de l'agriculture (CDOA). A ce jour, 224 CTE ont été signés en Champagne-Ardenne (figure 33).

Comparer les régions sur la base du nombre de CTE signés s'avère délicat dans la mesure où le nombre d'exploitants agricoles varie selon les territoires. En outre, les CTE comportent une lacune non négligeable, puisqu'ils privilégient les exploitations qui n'ont pas encore développé d'initiatives en matière de protection de l'environnement. En effet, seul l'effort supplémentaire induisant une perte de revenu ou un manque à gagner fait l'objet d'une compensation financière sous la forme de subventions, prêts, bonifications d'intérêts, remises d'impôts ou de taxes. C'est pourquoi le nombre de CTE peut prêter à deux interprétations opposées : il peut d'une part constituer le signe d'un plus grand engagement pour une économie agricole respectueuse de l'environnement, et il peut d'autre part révéler qu'il existe un nombre important d'exploitants qui n'avaient pas encore lancé de projets environnementaux. Par ailleurs, les Commissions départementales d'orientation agricole (CDOA), qui sont chargées de valider les CTE, vérifient la viabilité économique des exploitations et non des mesures en elles-mêmes. Ainsi une exploitation peut-elle être financée par un CTE afin d'améliorer les conditions de travail en accroissant sa productivité sans qu'aucune exigence environnementale ne soit formulée concernant les investissements entrepris.

Figure 33. **Nombre de contrats territoriaux d'exploitation signés en France et en Champagne-Ardenne, juillet 2001**



Source : Ministère de l'Agriculture.

## Diversifier la base rurale

La nécessité d'enrayer la désertification de certaines zones rurales (par exemple en Haute-Marne ou dans les Ardennes) de créer des emplois notamment dans les petites villes et de diminuer les coûts d'infrastructures dans les zones peu denses plaide en faveur de stratégies nouvelles en faveur de la mobilisation des populations, du développement local et de la diversification du secteur primaire. Dans ce domaine, il existe déjà une armature de programmes destinés à accélérer cette transformation. Il s'agit notamment de promouvoir une stratégie de niche privilégiant la qualité et la spécificité locale. Une orientation nouvelle est donnée à des activités telles que la sylviculture. Celle-ci ne remplit plus seulement une fonction sectorielle, mais s'intègre aux importantes activités de

tourisme et d'environnement pour opérer un recentrage sur les avantages compétitifs de la région susceptibles de soutenir le développement rural de manière globale. Enfin, l'entreprenariat et la formation participent au renforcement du dynamisme et de la compétitivité de l'économie rurale régionale.

### **Développement local**

Certaines parties du territoire régional ont été éligibles aux anciens Objectifs 2 et 5b (1994-1999) et sont éligibles au nouvel Objectif 2 (2000-2006) de la politique structurelle régionale<sup>5</sup>. A ce titre, l'accent est mis sur le développement de produits typiquement régionaux, la diversification des activités des agriculteurs, le maintien de l'activité et le développement de l'emploi agricole pour éviter la course à l'agrandissement des exploitations ou la déprise agricole. Ces territoires couvrent 6 200 km<sup>2</sup> de la région pour un total de 108 559 habitants et 71 000 emplois. Bien que la région n'ait pas bénéficié des initiatives LEADER I<sup>6</sup> (Liaisons entre actions de développement de l'économie rurale), elle bénéficie aujourd'hui des initiatives LEADER II qui ont pour objectif de structurer le développement local à partir du développement des ressources humaines et de valoriser les initiatives locales, notamment en soutenant des projets apportant des formules alternatives de développement. En Champagne-Ardenne, les initiatives LEADER II ont en pratique contribué à soutenir l'émergence de projets innovants (tels que les actions culturelles d'animation en milieu rural, notamment à destination des jeunes), développer de nouvelles formes d'activité rurale (telles que l'entretien de l'espace, l'aménagement paysager, l'artisanat, le développement d'entreprises de production agricole ou alimentaire), valoriser les compétences des acteurs locaux et encourager la coopération internationale.

De manière générale, le programme LEADER a eu un impact positif en Champagne-Ardenne. Il a permis d'amorcer divers processus de développement local et des approches intégrées selon la logique de la politique des « pays » (par exemple, le plus avancé des huit Groupes d'action locale (GAL)<sup>7</sup> de la région préfigure ce qui constituera le futur « pays de Langres »).

### **Stratégie de niches agricoles**

Au cours des dernières années, l'activité agricole en Champagne-Ardenne s'est diversifiée selon une stratégie consistant à dégager une valeur ajoutée supplémentaire à travers la démarcation officielle du produit par certains aspects, comme la qualité (les labels), le conditionnement (la certification de conformité), le respect de l'environnement (l'agriculture biologique, AB) et la relation au terroir (l'appellation d'origine contrôlée, AOC). Ces deux derniers aspects seront examinés ici.

*Agriculture biologique*

La Champagne-Ardenne occupe seulement la 20<sup>e</sup> position sur les 22 régions françaises pour l'agriculture biologique<sup>8</sup>, avec 76 exploitations sur une surface de 2 700 ha et une vingtaine d'autres exploitations en cours de conversion sur 1 400 ha. Bien que l'agriculture bio en France marque actuellement un ralentissement, elle est en constante progression en Champagne-Ardenne et rattrape son retard initial dans ce domaine. En effet, malgré une progression de près de 25 pour cent de la surface allouée à l'agriculture bio, celle-ci ne représente encore que 0.8 pour cent de la surface agricole utile de la Champagne-Ardenne contre 1.3 pour cent pour la France.

La tendance à la prépondérance des fourrages et prairies dans l'agriculture bio (figure 34) est appelée à se maintenir à la fin de la période de conversion (figure 35), dans la mesure où les élevages sont de plus en plus nombreux à se convertir afin de bénéficier de la véritable rente consentie par les responsables agricoles en la matière.

Si l'agriculture bio reste une stratégie de « niche » dont l'expansion est limitée par la capacité de production et le prix de vente élevé, elle constitue néanmoins pour l'agriculture champenoise un créneau qu'il convient d'exploiter au mieux. De nombreux pays de l'OCDE encouragent activement ces productions à travers des subventions (provisoires ou continues) ainsi qu'un système d'assistance technique et d'information. Dans la région de Sienne en Italie par exemple, les producteurs agricoles appliquent une stratégie active de différenciation du produit par l'exploitation de cette niche.

Figure 34. **Agriculture biologique en Champagne-Ardenne, 2000**

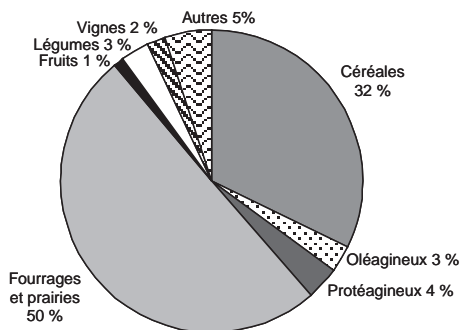
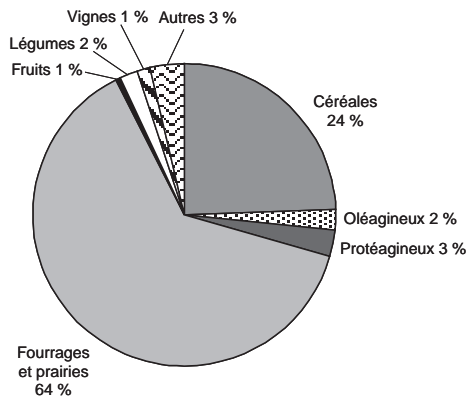


Figure 35. **Agriculture biologique en Champagne-Ardenne (y compris conversion), 2000**



Source : Chambre régional d'Agriculture de Champagne-Ardenne.

#### *Appellation d'origine contrôlée (AOC)*

L'attribution de labels « appellation d'origine contrôlée » (AOC) vise à créer un avantage non délocalisable autour d'une caractéristique distinctive qui peut porter sur des particularités locales, une méthode de production ou de transformation locale. Cette approche est largement adoptée en Europe, notamment dans les pays de l'Europe du Sud, offrant des produits traditionnels en réponse à une demande croissante de consommation de produits authentiques et artisanaux. Nombre de ces initiatives ont eu un impact positif sur le développement local en Europe. Compte tenu des conditions techniques qu'ils requièrent, les systèmes de production sont moins intensifs. En outre, la surface agricole utilisée est plus importante ce qui augmente l'emploi direct et indirect. Les paysages agricoles ainsi générés font désormais partie de l'héritage collectif et produisent des synergies avec le tourisme. Des synergies se créent également entre l'image positive d'un produit de haute qualité et celle du territoire.

L'apparition de l'AOC remonte au début du siècle pour les vignobles, tandis que sa généralisation aux autres productions est plus récente. L'intervention de l'Union européenne a eu pour objectif de pallier le risque de nivellement par le bas entraîné par le mouvement de déréglementation au niveau européen. Du fait de la toute-puissance de son secteur viticole, la Champagne-Ardenne a développé une filière AOC d'envergure exceptionnelle. Cette polarisation doit inciter à la prudence dans la lecture de indicateurs statistiques.



## **Sylviculture**

La Champagne-Ardenne est la sixième région de France pour l'exploitation de bois, dont le volume s'est accru de 4,5 pour cent entre 1998 et 1999 pour atteindre 1 963 293 m<sup>3</sup>. La forêt couvre environ 700 000 ha, soit 26 pour cent du territoire régional (un peu plus du quart en France). La filière du bois, qui concerne 1 200 entreprises et 10 000 emplois, semble sur le point de se structurer en une véritable industrie dans la région avec le développement de ses branches de transformation. Par exemple, le bois-papier représente plus du tiers des investissements régionaux de l'année 1999 avec 935 millions de francs. La filière du bois témoigne ainsi d'un dynamisme prometteur et draine d'importants investissements productifs en matière de transformation, de conservation et de renouvellement de matériel. Le très important investissement du groupe Unilin à Bazeille (près de Sedan) en est un exemple.

Durement affectée par la tempête du 26 décembre 1999 qui a dégradé plus de 13 millions de m<sup>3</sup> dans la région (ce qui représente l'équivalent de 3 à 4 années de production), la filière du bois a bénéficié de l'aide de l'État par l'intermédiaire de la direction régionale de l'agriculture et de la forêt (DRAF), en liaison avec le conseil régional, les conseils généraux, les services départementaux et les collectivités, pour soutenir la reprise de l'activité.

Ainsi, le secteur de la sylviculture en Champagne-Ardenne n'est pas en reste face aux défis lancés à l'ensemble du secteur en France. Au-delà de la traditionnelle fonction commerciale, la forêt procure un certain nombre d'aménités qui se prêtent à des objectifs tels que la préservation de la biodiversité, la protection des sols et des eaux ou l'accueil du public. Ce potentiel de multifonctionnalité doit donc être exploité en relation avec les différentes formes de tourisme environnemental ou vert, qui constituent l'une des plus importantes composantes du développement rural. Les Accords forestiers régionaux en Australie fournissent un exemple intéressant de politique dans ce domaine (encadré 27).

## **Tourisme**

Outre l'accélération du vieillissement de sa population et l'émigration des jeunes, la région de Champagne-Ardenne souffre d'une faible attractivité vis-à-vis de l'extérieur. Elle ne représente aujourd'hui qu'un espace de passage sans véritable identité propre, tandis que les disparités et spécificités de chacun des quatre départements accentuent l'absence de sentiment d'appartenance à un territoire. Dans un contexte général de recomposition cohérente des territoires, il est impératif que la Champagne-Ardenne mise sur la valorisation de ses aménités naturelles, historiques et culturelles, qui ne constituent pas seulement de puissants vecteurs de développement régional, mais également d'importants facteurs d'identité et de cohésion territoriales.

### Encadré 27. Les accords forestiers régionaux en Australie

En Australie, un processus d'accords forestiers régionaux a été engagé pour fournir une ébauche de la gestion future des forêts australiennes et jeter les bases d'une industrie des produits forestiers au plan international et écologiquement viable. Il constitue un élément fondamental de la déclaration nationale de politique forestière, conjointement élaborée par le gouvernement fédéral, les États et les Territoires pour mettre en place le cadre stratégique de la gestion des forêts. Ces différentes instances ont convenu que les décisions stratégiques en matière d'affectation des sols doivent être basées sur une évaluation approfondie des utilisations et des fonctions potentielles d'une zone donnée.

Ainsi, les Accords forestiers régionaux sont-ils un mécanisme par lequel le gouvernement fédéral et ceux des États peuvent parvenir à un accord mutuel sur la gestion et l'utilisation future des forêts sur une période de 20 ans à l'échelle d'une région donnée. Ils visent à simplifier et coordonner les processus de prises de décisions aux différents niveaux de l'administration. Un objectif essentiel est de tenir compte de l'ensemble des fonctions des forêts et de prendre en considération aussi bien les avantages que les coûts lors des prises de décision relatives à l'action ou ayant trait à l'utilisation des ressources. Les accords forestiers régionaux tiennent également compte des diverses obligations économiques et environnementales de chaque niveau d'administration en ce qui concerne la gestion et la protection des fonctions des forêts. Il s'agit surtout de définir ce qui doit être protégé sous la forme de parcs nationaux, de délimiter des espaces dans lesquels seront appliquées des règles de gestion particulière et de définir un code de pratiques forestières applicables partout et par tous. C'est une politique consultative de planification spatiale des usages d'une aménité.

En mars 2000, neuf accords forestiers régionaux ont été signés. Ces accords donnent d'excellents résultats pour la communauté, l'environnement et les industries liées aux forêts des régions concernées. Les dispositifs de gestion à long terme des forêts mis en place par l'accord forestier régional donnent des assurances tant en ce qui concerne la conservation que l'accès aux ressources et leur utilisation, d'où des investissements accrus, un développement des industries et la création d'emplois dans l'Australie rurale. Des éléments d'information fournis par les régions concernées suggèrent que l'accord forestier régional a accru la confiance de l'industrie et qu'il suscite déjà un certain intérêt pour l'investissement dans les industries liées aux forêts.

Source : OCDE (1998).

La Champagne-Ardenne dispose d'un important potentiel touristique. Son patrimoine se compose aussi bien de monuments historiques et d'atouts naturels que de traditions viticoles et gastronomiques. En ce qui concerne les monuments historiques, la Champagne-Ardenne est dotée d'imposantes cathédrales gothiques (dont Notre-Dame de Reims est le fleuron, à laquelle s'ajoutent d'autres cathédrales telles que la cathédrale Saint-Pierre Saint-Paul de Troyes, la place Ducale de Charleville-Mézières, le Château Fort de Sedan ou la cathédrale Saint-Mammès de Langres), de nombreuses églises à pans de bois dans le Bocage champenois ou encore de pittoresques édifices romans (comme l'abbaye cistercienne de Clairvaux). Du côté des atouts naturels, la Champagne-Ardenne possède 300 000 hectares de forêts domaniales et communales, 10 000 hectares de lacs et de plans d'eau (Lacs du Der-Chantecocq, de la Forêt d'Orient, des Vieilles Forges ou de la Liez) ainsi que de riches faune et flore dans le cadre de ses deux parcs naturels régionaux (celui de la Montagne de Reims et celui de la Forêt d'Orient, voir encadré 28)<sup>9</sup>. Enfin, les traditions viticoles et gastronomiques reposent sur la renommée du vin de champagne (surtout marnais, mais également de plus en plus aubois) avec la « route touristique du champagne » qui couvre villages vigneron et caves labellisées, ainsi que sur des spécialités locales réputées (telles que l'andouillette de Troyes ou la truffe de Haute-Marne). D'autres événements contribuent à la vitalité de la région, tels que le festival mondial des théâtres de marionnettes.

Après une excellente saison estivale 1999, la saison 2000 en Champagne-Ardenne apparaît en léger retrait avec une baisse de nuitées dans l'hôtellerie de 4 pour cent en un an. Alors que pour l'ensemble de la France métropolitaine, seule la clientèle étrangère connaît une légère diminution, en Champagne-Ardenne la chute de fréquentation concerne à la fois la clientèle française (-3 %) et étrangère (-5.5 %). La région n'apporte toujours qu'une modeste contribution au tourisme français, soit 1.2 pour cent du total des nuitées dans l'hôtellerie homologuée. La Champagne-Ardenne reste une région de transit, où les touristes ne s'arrêtent en moyenne qu'à peine un jour et demi. La majorité des touristes proviennent des environs, soit de l'Ile-de-France et de l'étranger proche (Bénélux, Royaume-Uni et Irlande, Allemagne). La politique de tourisme consistera donc à encourager la transformation du court séjour en moyen séjour, à travers la mise au point et la valorisation des divers produits touristiques (combinant repas, hébergement et activité).

### **Environnement**

Dans le domaine de l'environnement, l'introduction du programme communautaire Natura 2000 a eu pour effet de concentrer tous les financements disponibles, notamment ceux de l'État, sur plusieurs zones de la région. En particulier sur la base de la directive communautaire dite « habitats », une liste de 74 sites a été

### Encadré 28. **Le parc naturel régional de la Forêt d'Orient : un projet de développement touristique et économique**

Créé en 1967 sur fond de conflits locaux dus aux expropriations des habitants, le parc naturel régional de la Forêt d'Orient s'articule autour de trois lacs artificiels (lac d'Orient, lac du Temple et lac d'Amance) initialement destinés à endiguer les crues de la Seine et de la Marne. Conformément à la loi du 5 juillet 1972, le parc naturel régional a pour mission de :

- Préserver et mettre en valeur le patrimoine, notamment par une gestion adaptée des milieux naturels et des paysages.
- Contribuer à l'aménagement du territoire.
- Participer au développement économique, social, culturel et à la qualité de la vie.
- Assurer l'accueil, l'éducation et l'information du public pour des activités de détente et d'initiation à la nature.
- Réaliser des actions expérimentales ou exemplaires dans les domaines cités ci-dessus et participer à des programmes de recherche.

Le parc naturel régional bénéficie d'un classement par décret délivré par le ministère de l'Environnement pour une durée de 10 ans renouvelable. Dans le cadre d'un syndicat mixte – qui est un organisme de gestion autonome de type établissement public de coopération intercommunale – il rassemble un ensemble de collectivités [la région de Champagne-Ardenne, le département de l'Aube, la Communauté d'agglomération troyenne (CAT), les communes] et une équipe pluridisciplinaire (qui comprend notamment, outre le président et le directeur, un directeur adjoint chargé de l'environnement, un chargé de mission développement économique, un chargé de mission développement touristique, un chargé de mission culture).

Contrairement à d'autres parcs naturels régionaux, le parc de la Forêt d'Orient n'a pas hérité d'un fort passé historique, de sorte qu'il s'est surtout orienté vers une vocation de tourisme environnemental et, plus récemment, de développement économique. Le parc a ainsi commencé à développer des produits spécifiques, tels que des tables de menuiserie. Bien que le parc fonctionne actuellement avec un budget de 17 millions de francs (qui se ventilent en 5 millions d'investissement et 12 millions de frais de fonctionnement), d'inéluctables carences de crédits sont à prévoir à l'horizon 2006, lorsque les fonds provenant de l'Union européenne – qui représentent 40 pour cent du financement – seront parvenus à terme. En l'absence de fiscalité propre et de taxe départementale sur les espaces naturels sensibles\*, le financement du parc reste fortement dépendant des divers partenariats avec le secteur privé qu'il faut négocier au cas par cas. C'est pourquoi les gestionnaires du parc consacrent tous leurs efforts à la négociation d'un contrat de parc avec la région et l'État sur la base de la Charte du parc (qui engage tous les partenaires, est approuvée par l'État et détermine les orientations de protection, de valorisation et de développement).

**Encadré 28. Le parc naturel régional de la Forêt d'Orient : un projet de développement touristique et économique (suite)**

A terme, le manque de crédits risque de réduire le parc naturel régional à une simple structure satellite de la région. Dans cette perspective, une clarification et une rationalisation des relations entre le parc et la région sont souhaitables afin de mettre en place un système de partage cohérent des responsabilités, dans lequel la région, à l'issue d'une procédure de coopération étroite, déterminerait les objectifs à atteindre sur une période pluriannuelle de durée raisonnable tout en allouant le budget nécessaire à l'accomplissement de ces objectifs. Les diverses rivalités politiques, géographiques et culturelles autour d'une éventuelle composition en « pays » au sein de la région illustrent également les enjeux de la nouvelle territorialité émergente : plutôt que de rechercher une réelle cohérence territoriale, la chasse aux crédits à tout prix peut conduire à des regroupements contre-productifs manquant de pertinence. Il devient donc nécessaire de procéder à un travail de réflexion approfondie quant à l'organisation optimale du bassin de vie, en vue de stimuler une émulation positive entre territoires contigus et de libérer des synergies territoriales.

\* L'instauration d'une taxe départementale sur les espaces naturels sensibles (TDENS) entre dans le champ des compétences du conseil général. En France, seuls 65 départements l'ont appliquée, et aucun des 4 départements de la Champagne-Ardenne ne l'a fait.

établie afin de préserver et restaurer les habitats. Cependant, il existe un certain nombre d'autres zones naturelles (forêt primaire, marais) pour lesquelles les actions conjointement menées par la région et l'État ont été pratiquement suspendues depuis l'instauration du programme Natura 2000.

### **Entrepreneuriat et formation**

Dans le domaine agricole, les exploitations individuelles restent majoritaires mais n'exploitent que 41 pour cent de la surface agricole utile régionale. Le phénomène le plus marquant concerne l'explosion du nombre d'exploitations agricoles à responsabilité limitée (EARL) : au nombre d'une centaine en 1988, elles sont plus de 4 200 aujourd'hui et concernent 30 pour cent de la surface agricole utile régionale. Les autres sociétés civiles ont également progressé et représentent 1 100 exploitations en 2000.

Dans l'ensemble toutefois, on constate que les initiatives entrepreneuriales restent faibles en Champagne-Ardenne, aussi bien de la part des agriculteurs que des autres acteurs : on remarque peu de créations d'entreprises, peu de très petites

entreprises soutenues, peu d'animation et de redynamisation collective du secteur PME-PMI.

De même, les actions de formation agricole dans le cadre du Fonds social européen (FSE) ont connu un échec notable, puisque 25 pour cent des prévisions en dépenses totales ont été réalisées et seulement 18 pour cent de la programmation FSE. Le manque de candidats aux stages agricoles révèle la faible mobilisation de la profession agricole, qui s'explique par le manque d'articulation entre la mise en œuvre du programme de l'ancien Objectif 5b et le fonctionnement habituel des actions de formation agricole.

Par ailleurs, les formations en faveur des PME-PMI, de l'artisanat et du commerce ont permis un renforcement des qualifications, l'obtention de normes ISO, une meilleure organisation du travail ainsi qu'un positionnement sur des marchés plus haut de gamme. Toutefois, de nombreuses formations assurées dans la région n'étaient pas inscrites à la rubrique FSE de l'Objectif 5b, de sorte que le taux d'absorption des crédits FSE s'est également avéré faible.

## Conclusions et recommandations

L'analyse des points forts de la région montre que la Champagne-Ardenne occupe déjà une position favorable dans le domaine de l'agriculture et de l'industrie agroalimentaire. Elle dispose en outre d'importantes aménités naturelles, historiques et culturelles qui devraient lui permettre de renforcer son économie rurale en adoptant une stratégie de diversification des activités. Dans cette perspective, quelques recommandations peuvent être formulées.

- *Favoriser la restructuration de l'agriculture.* Le déclin relatif de la branche agricole représente un défi que la Champagne-Ardenne partage avec la majorité des économies rurales des pays de l'OCDE. La réduction des subventions agricoles, la diminution des superficies consacrées à l'agriculture et l'amélioration de la productivité ont clairement diminué sa capacité à créer des emplois. C'est pourquoi la Champagne-Ardenne doit jouer sur la multifonctionnalité de l'agriculture et renforcer les filières à haute valeur ajoutée.
- *Améliorer la réceptivité aux enjeux environnementaux.* Deux domaines peuvent être envisagés : le domaine agricole d'une part et le domaine industriel d'autre part. Dans le domaine agricole, il s'agit de lancer une campagne de sensibilisation des agriculteurs à la protection de l'environnement et de mettre en place un dispositif d'aide à la prise de décision en la matière. Les concours publics à l'agriculture doivent renforcer leur écoconditionnalité. En ce sens, les contrats territoriaux d'exploitation (CTE) devraient accroître leur degré d'exigence sur l'aspect environnemental et récompenser davantage les bonnes initiatives en la matière. Dans le domaine industriel, il s'agit d'encourager la certification des processus industriels respectueux de

l'environnement (tels que la nouvelle certification ISO 14 000), ainsi que les filières de tri et de recyclage industriel.

- *Optimiser les capacités du tourisme rural.* Malgré son potentiel réel de développement touristique, la Champagne-Ardenne souffre actuellement d'une sous-exploitation patente de ses atouts ainsi que d'un sous-équipement en matière de capacité d'accueil. Ce déficit doit être compensé par une politique coordonnée qui associe à la fois les professionnels du tourisme (hôteliers, restaurateurs, transporteurs), les entités chargées de la promotion (offices du tourisme, comités départementaux du tourisme, comité régional du tourisme, ministère), le milieu éducatif (formations appropriées aux métiers du tourisme) ainsi que les habitants locaux (associations locales, résidents). Il apparaît particulièrement nécessaire d'éduquer les mentalités et d'instaurer une culture d'ouverture et de coopération à l'exemple de l'Ardenne belge.
- *Miser sur le tourisme durable.* Une étude de l'OCDE sur le tourisme durable a mis en évidence l'intérêt d'une stratégie en plusieurs phases. La première étape consiste à recenser et à analyser des politiques mises en place dans un contexte socio-économique plus large ainsi que l'état des ressources naturelles et culturelles. Cette phase doit être suivie par un processus de consultation élargi avec les industries concernées, les associations volontaires et les représentants de la population dans son ensemble. Ces consultations permettent de développer un sens de l'appropriation de la stratégie par les acteurs locaux et d'encourager la création de nouvelles idées. Ensuite, une première ébauche du plan doit faire l'objet d'une discussion sur la vision, les valeurs et les objectifs de la région, ainsi que les meilleures politiques pour la région et un plan d'application détaillée. Un second tour de consultations permet généralement de diffuser les idées et les propositions et de mieux adapter la stratégie à la réalité locale. Une fois la stratégie clairement définie, il convient de définir les modes d'applications et de fixer les mécanismes d'évaluation et d'analyse.
- *Promouvoir une politique de développement rural intégré* combinant la protection de l'environnement, la gestion des aménités et la promotion du tourisme. Par comparaison aux régions comme le Grand Ouest de la France, en Champagne-Ardenne les pollutions d'origine agricole sont relativement bien maîtrisées et la pression environnementale est suffisamment faible pour que la région puisse envisager des manière sereine une politique de développement rural à moyen et long terme. Dans cette optique, il s'agit de mettre pleinement en valeur les avantages comparatifs de la région en adoptant une approche multisectorielle et globale qui intègre les aspects environnementaux, naturels, culturels et touristiques. A ce titre, on pourrait envisager la création d'une instance régionale de coordination et de conseil qui permettrait d'améliorer la transparence des relations entre les divers acteurs et de

favoriser les partenariats aussi bien institutionnels qu'économiques, en vue d'une gestion concertée de l'espace rural, à l'instar de ce qui est pratiqué dans l'espace urbain, par exemple dans les contrats de ville (J.E. Beuret, 2001). En addition à des initiatives en matière d'entrepreneuriat, de formation, de transports et de télécommunications, une telle approche pourrait déclencher une véritable synergie pour un développement rural harmonieux et durable.



## Notes

1. Ce chiffre représente néanmoins un recul par rapport à la période 1979-1988. A cette époque, seulement 5 pour cent des exploitations avaient disparu en Champagne-Ardenne.
2. Voir chapitre « Analyse socio-économique de la région Champagne-Ardenne ».
3. Les actifs agricoles sont les actifs familiaux (voir note suivante), les salariés permanents (personnes qui effectuent un travail régulier tout au long de l'année, quelle que soit sa durée) et les salariés saisonniers ou occasionnels (personnes qui ont travaillé, parfois à temps partiel, pendant une partie seulement de la campagne agricole).
4. La population familiale agricole (également appelée actifs familiaux agricoles) comprend les chefs d'exploitation, les coexploitants et les membres de leur famille (conjointes et autres) ayant une activité agricole, quelle que soit sa durée.
5. L'Objectif 2 concerne la reconversion économique et sociale de quatre types de zones : industrielle, rurale, urbaine et dépendante de la pêche. L'ensemble de l'Objectif 2 couvre 18 % de la population européenne. Chaque type de zones répond à un certain nombre de critères. Dans les zones rurales, les zones éligibles de niveau NUTS III respectent deux des quatre critères couplés suivants : une densité de population inférieure à 100 habitants au km<sup>2</sup> ou un taux d'emploi agricole égal ou supérieur au double de la moyenne communautaire ; un taux de chômage supérieur à la moyenne communautaire ou une diminution de la population. Un système d'aide transitoire est prévu pour les zones qui étaient éligibles aux Objectifs 2 et 5b entre 1994 et 1999 mais qui ne sont plus éligibles à l'Objectif 2 de la période 2000-2006. Ces aides transitoires dégressives visent à consolider l'acquis obtenu grâce aux interventions structurelles au cours de la période de programmation précédente. Les zones qui ne sont plus éligibles à l'Objectif 2 en 2000 bénéficient d'une aide transitoire du FEDER jusqu'en 2005.
6. Le programme LEADER est l'une des Initiatives communautaires financées par les Fonds structurels de la politique régionale de l'Union européenne portant sur le développement rural. La Commission européenne a adopté, le 14 avril 2000, la nouvelle initiative communautaire LEADER+, insistant sur le fait qu'il ne s'agit pas d'une simple continuation de LEADER II, mais d'une Initiative plus ambitieuse qui vise à encourager et soutenir la réalisation de stratégies originales de haute qualité pour le développement rural intégré. Elle joue également sur la coopération et l'établissement de réseaux entre zones rurales. Toutes les zones rurales à l'intérieur de l'UE seront éligibles sous LEADER+.
7. Le programme LEADER vise le développement rural par des groupes d'action locale (GAL).
8. L'agriculture biologique cherche à concilier l'activité agricole avec le respect de l'environnement. Ses pratiques sont définies dans l'Union européenne par deux

règlements communautaires, datés de 1991 et 1999. Les agriculteurs biologiques n'utilisent ni pesticides ni engrais chimiques de synthèse, auxquels ils substituent les rotations de cultures, l'implantation d'engrais verts ou la protection biologique des plantes. Les éleveurs nourrissent leurs cheptels avec au moins 90 pour cent d'aliments biologiques, et n'utilisent pas plus de deux fois par an les antibiotiques. En France, le contrôle des productions biologiques est assuré par des organismes certificateurs agréés par le ministère de l'Agriculture et de la Pêche.

9. Le parc naturel régional des Ardennes est en phase d'études préliminaires.

## Références

- ADAM, GERIN (1998),  
*L'impact du dispositif Zone Franche Urbaine à Charleville-Mézières et à Saint-Dizier en matière de revitalisation des quartiers défavorisés*, mémoire de maîtrise de droit public, 1998.
- ANDERSON A. (1998),  
*Politiques de la ville, de la zone au territoire*, Syros.
- AMIN, A. (1998),  
 « An institutionalist perspective on regional economic development », Contribution à la Conférence OCDE, « New Challenges in Regional Policies », Paris.
- AUDART (Agence d'urbanisme, de développement et d'aménagement de la région troyenne), CAT (Communauté de l'agglomération troyenne),  
*Programme local de l'habitat de l'agglomération troyenne, diagnostic habitat/logement*, novembre 1997.
- AZAN, P. (1996),  
*L'insertion par l'économie : de nouveaux métiers pour les collectivités locales*, Paris : CNFPT.
- BANGS, R.L. et SINGH, V.J.,  
*The State of Regio-Economic, Demographic, and Social Issues in Southwestern Pennsylvania*, University of Pittsburgh.
- BEERY (1976),  
*The geography of economic system*, Englewood Cliff.
- BERG, L. (van den), DREWETT, R., KLAASSEN, L.H., ROSSI, A. et VIJVERBERG, C.H.T. (1982),  
*Urban Europe: A study of growth and decline*, vol. 1, Pergamon, Oxford.
- BERNAT, G.A.Jr. (1997),  
 « Manufacturing and the Midwest rural economy. Recent trends and implications for the future », dans United States Department of Agriculture, Economic Research Service : *Rural Development Perspectives*, vol. 12, n° 2, Washington DC, pp. 2-12.
- BIELZA de ORY, V. (1997),  
 « Le rôle des petites villes dans l'aménagement du territoire en Espagne : le cas de l'Aragon », dans Laborie, J. P., Renard, J (éds), *Bourgs et petites villes*, pp. 185-198.
- BOURNE, L.S. et LOGAN, M.I. (1976),  
 « Changing urbanization patterns at the margin: the examples of Australia and Canada », dans Berry, B.J.L. (éd.) *Urbanization and Counterurbanization*, Sage, Beverly Hills, CA.
- BRADLEY, T. (1984),  
 « Segmentation in local labour markets » dans Bradley, T. et Lowe, P. (éds), *Locality and rurality: Economy and society in rural regions*, Geo Books, Norwich.

- BRUNET, G. (1989),  
« Les Villes européennes », La Documentation Française, Paris.
- CAMERON, S., DAVOUDI, S. et HEALEY, P. (1997),  
« Medium-sized cities in Europe » dans *The European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions Medium-Sized Cities in Europe*, Dublin.
- CAPRON, H. (1998),  
« Dynamique d'évolution de l'économie wallonne et stratégie de développement », dans *Tendances économiques*, n° 15, pp. 69-107.
- CAPRON, H. et CINCERA, M. (1999),  
« The Flemish Innovation System: an external viewpoint », VTO-Studies, n° 28, IWT, Bruxelles.
- CAPRON, H. (2000),  
« The Sources of the Belgian Prosperity » dans Capron, H. et Meeusen, W. (éds), *The National Innovation System of Belgium*, Springer-Verlag, Berlin.
- CAPRON, H., CINCERA, M. et DUMONT, M. (2000),  
« The Institutional Profile » dans Capron, H. et Meeusen, W. (éds), *op. cit.*, Springer-Verlag, Berlin.
- CAPRON, H. et HENNART, F. (1998),  
« Analyse sous-régionale des aides à l'investissement et des aides structurelles européennes en région wallonne », Union wallonne des entreprises.
- CAT (Communauté de l'agglomération troyenne) (2001),  
*Charte d'attribution des logements sociaux de l'agglomération troyenne*, Conférence intercommunale du logement, mars 2001.
- CATTAN, N., PUMAIN, D., ROZENBLAT, C. et SAINT-JULIEN, T. (1994),  
*Le système des villes européenne*, Anthopos, coll. Villes.
- CERVERO, R. (1995),  
« Changing live-work spatial relationships: Implications for metropolitan structure and mobility », dans Brotchie, J., Batty, M., Blakely, E., Hall, P. et Newton, P., *Cities in Competition*, Longman Australia, Melbourne, pp. 330-347.
- CHAMPION, A.G. (éd.) (1989),  
*Counterurbanisation*, Edward Arnold, Londres.
- CHAMPION, A.G., (1992),  
« Urban and regional demographic trends in the developed world », *Urban Studies*, vol. 29, n° 3/4.
- CHAMPION A.G., (1994),  
« Population change and migration in Britain since 1981: evidence for continuing counterurbanisation », *Environment and Planning A*, vol. 26, n° 10.
- CHAMPION, A.G. (1997),  
« Demographic trends of small and medium-sized towns in non-metropolitan regions », Programme de dialogue et de coopération avec la Chine, OCDE, Paris.
- CHAMPION, T. et TOWNSEND, A. (1990),  
*Contemporary Britain: a geographical perspective*, Edward Arnold, Sevenoaks, Kent.
- CHESHIRE, P. (1991),  
« Problems of regional transformation and deindustrialisation in the european

- community », dans Rodwin, L. et Sazanami, H. (éds) *Industrial Change and Regional Economic Transformation: The case of Western Europe*, Harper Collins Academy, Londres.
- CLARYSSE, B., HEURMAN, A. et DEGROOF, J. (2001),  
*Het fenomeen spinoff in België*, VTO-Studies, IWT, n° 36, Bruxelles.
- CLOKE, P. et LITTLE, J. (1990),  
*The Rural State? Limits to Planning in Rural Society*, Clarendon Press, Oxford.
- COCHRANE, S.G. et VINING, D.R. (1988),  
 « Recent trends in migration between core and peripheral regions in developed and advanced developing countries », *International Regional Science Review*, vol. 13.
- COOMBES, M.G., DALLA LONGA, R. et RAYBOULD, S. (1989),  
 « Counterurbanization in Britain and Italy: a comparative critique of the concept, causation and evidence », *Progress in Planning*, vol. 32, n° 1.
- CREVOISIER, O. (1993),  
*Industrie et région : les milieux innovateurs de l'Arc jurassien*, Institut de recherches économiques et régionales, EDES, Neuchâtel.
- DAVEZIES, L. (1996),  
 « Un essai de mesure de la dépendance aux fonds publics des territoires français », *Observatoire de l'économie et des institutions locales*, Université de Paris XII, Paris.
- DEPARTMENT OF COMMUNITY AND ECONOMIC DEVELOPMENT OF PENNSYLVANIA (1998)  
*The Keystone Spirit: Putting Technology to Work*, Harrisburg.
- DIRECTION REGIONALE DE L'ÉQUIPEMENT DE CHAMPAGNE-ARDENNE (1998),  
*Le parc locatif social HLM, résultats au 1<sup>er</sup> janvier 1998*.
- DUCHESNES, G. (1999),  
*Les déterminants des disparités spatiales en matière de création d'entreprises*, Thèse de Doctorat en Sciences économiques, université de Lille I, Lille.
- EHRENSAFT, P. et BEEMAN, J. (1992),  
 « Distance and diversity in non-metropolitan economies », dans Bollman, R.D., *Rural and Small Town Canada*, Thompson Educational Publishing, Inc., Ontario, pp. 193-224.
- EUROPEAN FOUNDATION FOR THE IMPROVEMENT OF LIVING AND WORKING CONDITIONS (1994),  
 « Visions and Actions for Medium-sized Cities », rapports des Ateliers européens tenus à Alicante, Volos et Oviedo, Dublin.
- EUROPEAN FOUNDATION FOR THE IMPROVEMENT OF LIVING AND WORKING CONDITIONS (1996),  
*Intermediate Cities in Search of Sustainability: The Research and the Attica Workshop*, Dublin.
- FIELDING, A.J. (1982),  
 « Counterurbanisation in Western Europe », *Progress in Planning*, vol. 17, n° 1.
- FORSTALL, R.L. (1995),  
 « Population and migration trends for US counties by metropolitan status and relationship, 1971-1994 », Document présenté lors de l'International Conference on Population Geography, Dundee.
- FOTHERGILL, S. et GUDGIN, G. (1982),  
*Unequal growth: urban and regional employment change in the UK*, Heinemann, Londres.
- FREY, W. (1989),  
 « United States: counterurbanisation and metropolis depopulation », dans Champion,

- A.G. (éd.) *Counterurbanization: The changing Pace and Nature of Population Deconcentration*, Edward Arnold, Londres.
- FREY, W. (1993),  
« The new urban revival in the United States », *Urban Studies*, vol. 30, n° 4/5.
- FUGUITT, G.V., BROWN, D.L. et BEALE, C.L. (1989),  
*Rural and Small Town America*, Russel Sage Foundation, New York.
- FUGUITT, G.V. et BEALE, C.L. (1996),  
« Recent trends in non-metropolitan migration: a next turnaround? », *Growth and Change*, vol. 27, printemps.
- GEAHIGAN, P. (1994),  
*American Business Climate & Economic Profiles*, Detroit.
- GONZALEZ, R.C.L. et GONZALEZ, R.R. (1996),  
*Les villes moyennes de la Galicie intérieure*, Norois, 43, n° 171, pp. 573-585.
- GRATTON, C. (1979),  
« Industrial diversification in new towns », dans *Urban studies*, n° 16(2), pp. 157-64.
- GUENGANT, A. et JOSSELIN, J.M. (2000),  
*Pouvoirs Locaux*, n° 46, septembre 2000, pp. 36-43.
- HALL, P. et HAY, D. (1980),  
*Growth Centres in the European Urban System*, Heinemann, Londres.
- HARVEY, D. (1989),  
« From managerialism to entrepreneurialism: the transformation of urban governance in late capitalism », *Geografische Annales* 71.
- HATHAWAY, D. (1999),  
*Can Workers Have a Voice? The Politics of Desindustrialisation*.
- HEALEY, P., CAMERON, S., DAVOUDI, S. et BJARNADOTTIR, H. (1996),  
« Medium-Sized Cities and Socio-Economic Environmental Development in the Regions of the EU », Draft Interim Report, Centre for Research on European Urban Environments, Newcastle University, Newcastle upon Tyne.
- HECQUET et LAINÉ (1998),  
*Structures productives locales et formes d'organisation économique : une analyse typologique*, Document de travail, Direction des statistiques d'entreprises, INSEE.
- INSEE (1999),  
Les transferts d'établissements, Dossier Champagne-Ardenne.
- INSEE (1998),  
Tableau de l'économie champardennaise.
- INSEE (1998),  
Tendances régionales n° 22.
- INSEE (1998),  
Atlas de la région Champagne-Ardenne.
- INSEE (1997),  
La France et ses régions.
- INSEE CHAMPAGNE-ARDENNE (1993),  
« Les inégalités sociales entre les agglomérations », dans *La Ville en chiffres*.

- INSEE (1994),  
Enquête « Conditions de vie des quartiers Torcy et Le Lac à Sedan ».
- JOHNSON, K.M. (1997),  
« The continuing growth of nonmetropolitan America in the 1990s », document présenté lors de l'Annual meeting of the Population Association of America, Washington DC.
- KEEBLE, D., OWENS, P. et THOMSON, C. (1983),  
« The urban-rural manufacturing shift in the European Community », *Urban Studies* 20, pp. 405-418.
- LABORIE, J.P. (1997),  
« Les petites villes et la métropolisation », dans LABORIE, J.P., RENARD, J. (éds) *Bourgs et petites villes*, pp. 21-50.
- LEBRUN, M., BRUWIER, M., DHONDT, J. et HANSOTTE, G. (1979),  
Essai sur la révolution industrielle en Belgique 1770-1847, Palais des Académies, Bruxelles.
- LEGRAND, M.M. et MERLEN, R. (1994),  
« Typologie des quartiers prioritaires », *Profils* 5, INSEE Nord-Pas-de-Calais, octobre 1994.
- LE MONDE (2001),  
*Le Monde Dossiers et Documents*, n° 296, mars 2001.
- LOWE, P., MURDOCH, J. et COX, G. (1995),  
« A civilised retreat? Anti-urbanism, rurality and the making of an Anglo-centric culture », dans HEALEY, P., CAMERON, S., DAVOUDI, S., *et al.* (éds), *Managing Cities: the New Urban Context*, Wiley, Londres.
- MAIERHOFER, METTS, BOYLE (2000),  
« Economic Landscapes in Transition: Demographic and Economic Change in Metropolitan Pittsburgh between 1980 and 1990 » dans PATRICK, K. et SCARPACI, J.L., *A Geographic Perspective of Pittsburgh and the Alleghenies*, association of American Geographers, Washington DC.
- MÉRENNE, B., VAN DER HAEGEN, H. et VAN HECKE, E. (1997),  
*La Belgique : Diversité territoriale*, SSTC-CCB, Bruxelles.
- INDUSTRIE/ÉCONOMIE, DES FINANCES, ET DE L'MINISTÈRE DE L, (1999/2000),  
*L'industrie dans les régions*, Paris.
- ÉQUIPEMENT, DU LOGEMENT, DES TRANSPORTS ET DU TOURISME, GERU (1996),  
*Changements d'usage des logements HLM, Reims, le quartier Croix-Rouge et l'opération Burofac*.
- MOTTIN, ROSINA, ROTT (2000),  
*Les Zones Franches Urbaines qui réussissent... et les autres*, Reims Management School, 2000.
- NATIONAL LAND AGENCY (1996),  
*National Land Report 1996*, National Land Agency, Tokyo.
- OCDE (1993),  
*Quel avenir pour nos campagnes ? Une politique de développement rural*, Publication de l'OCDE, Paris.
- OCDE (1996),  
*Indicateurs territoriaux de l'emploi*, Publication de l'OCDE, Paris.

- OCDE (1998),  
*Aménités rurales et développement dans les forêts naturelles d'Australie : le processus des accords forestiers régionaux*, C/RUR(98)9.
- OFFICE OF INDUSTRIAL TECHNOLOGIES (1999),  
*Steel: Industry of the Future-Meeting the Material Challenges of the 21st Century*, Department of Commerce, Washington, US.
- RONEZ, C. (1996),  
« Les quartiers sensibles de Reims face à la crise », *Économie et Statistique*, n° 294-295, pp. 75-85.
- PENNSYLVANIA DEPARTMENT OF COMMUNITY AND ECONOMIC DEVELOPMENT (1998),  
*The Keystone Spirit: Putting Technology to Work*, Harrisburg.
- PERNOT, RODRIGUES, SENET (1999),  
*Évaluation du dispositif Zone Franche Urbaine de Reims*, mémoire de DESS de Droit, Reims, mai 1999.
- PHILIPPONNEAU, M. (1996),  
*Le rôle de l'industrie dans les villes moyennes de Bretagne*, *Norois*, 43, n° 171, pp. 563-572.
- PICOT, G. et HEATH, J. (1992),  
« Small communities in Atlantic Canada: their industrial structure and labour market conditions in the early 1980s », dans BOLLMAN, R.D., *Rural and Small Town Canada*, Thompson Educational Publishing, Inc., Ontario.
- PRÉFECTURE DE RÉGION CHAMPAGNE-ARDENNE, SGAR (2000),  
*Évaluation Régionale de la Politique de la Ville*.
- ROBERT, Jacques (2000),  
*Étude sur l'impact territorial des politiques communautaires et sur le coût de la non-coordination, étude de cas Champagne-Ardenne (France)*, rapport préparé pour la Commission européenne, 2000.
- PUMAIN, D. et FAUR, J.P. (1991),  
« Villes et régions au rendez-vous de l'Europe », *Population et Sociétés*, n° 257.
- SASSEN, S. (1991),  
*The Global City: New York, London, Tokyo.*, Princeton University.
- SPENCE, N., GILLEPSIE, A., GODDARD, J., PINCH, S et WILLIAMS, A. (1982),  
*British Cities, an analysis of urban change*, Pergamon Press, Oxford.
- THOMPSON, I.B. (1996),  
*Villes moyennes dans les Highlands : le cas d'Oban*, *Norois*, 43, n° 171, pp. 17-622.
- TIMSS (THIRD INTERNATIONAL MATHEMATICS AND SCIENCE STUDY) (1997a),  
« Mathematics Achievement in the Middle School Years », CSTEEP, Boston.
- TIMSS (THIRD INTERNATIONAL MATHEMATICS AND SCIENCE STUDY), (1997b),  
« Science Achievement in the Middle School Years », CSTEEP, Boston.
- TROYES HABITAT (1999),  
*Rapport d'activités 1999*.
- TSUYA, N.O. et KURODA (1989),  
« Japan: the slowing of urbanisation and metropolitan concentration », dans CHAMPION, A.G. (éd.) *Counterurbanization : The changing Pace and Nature of Population Deconcentration*, Edward Arnold, Londres.
- UNITED STATES DEPARTMENT OF AGRICULTURE (1997),  
« Rural Conditions and Trends », dans *Socio-economic Conditions*, vol. 8, n° 2.



- VELTZ, P. (1996),  
*Mondialisation, Villes et territoires*, PUF, coll. Économie en Liberté, Paris.
- VELTZ, P. et al. (1998),  
*La ville éclatée*, Éditions de l'Aube.
- VILLE DE REIMS, ALGOE CONSULTANTS (1999),  
*Évaluation du contrat de ville 1994-1999*.
- VILLE DE REIMS (2000),  
*Projet de renouvellement urbain*, dossier, novembre 2000.
- VINING, K. et KONTULY, T. (1978),  
 « Population Dispersal from Major Metropolitan Regions: An International Comparison », *International Regional Science Review*, vol. 3, n° 1.
- VISCO, IGNAZIO (2000),  
*L'impact des nouvelles technologies sur le taux de croissance*, OCDE, Paris.

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16  
IMPRIMÉ EN FRANCE  
(04 2002 05 2 P) ISBN 92-64-29800-2 – n° 52580 2002