

# Les rendez-vous de l'intelligence locale





# Les rendez-vous de l'intelligence locale



<b>Edito</b>	3
<b>Pour un rebond industriel français</b>	4
<b>Faire face à la crise financière internationale</b>	8
<b>Tous les territoires ont droit à la santé</b>	12
<b>Réforme de l'Enseignement Supérieur et Villes Moyennes proximité : clé de la compétitivité</b>	18
<b>Quand les territoires s'approprient leur économie</b>	22
<b>Présentation de la FVM</b>	26



# Edito



## Pourquoi des « Rendez-vous de l'intelligence locale® ? »

La Fédération des Villes Moyennes constitue un réseau de 220 villes et communautés de 20.000 à 200.000 habitants réparties de façon homogène sur tout le territoire. Ce maillage dense des villes moyennes et de leurs communautés est bien une spécificité française et joue un rôle central dans l'équilibre du Territoire.

Dans un contexte de mondialisation exacerbée, leur savoir-faire en termes de réseaux, d'innovation et de proximité constitue des opportunités pour permettre de s'adapter aux nouveaux enjeux, qu'ils soient économiques, environnementaux, sociaux ou culturels.

Le local s'affirme en effet comme un échelon pertinent pour répondre concrètement aux défis sociaux et financiers de notre pays en pleine mutation. Pour confronter les expériences et apporter des propositions concrètes, la Fédération des Villes Moyennes a organisé au cours des dernières années une série de rencontres : « *Les rendez-vous de l'intelligence locale®* ».

Portant sur des thèmes majeurs de l'actualité, tels que la réindustrialisation, la crise financière, l'offre de soins, réforme de l'enseignement supérieur, circuits courts, ces Rendez-vous de l'intelligence locale ont réuni des élus locaux, des responsables territoriaux, des chefs d'entreprises, des universitaires et des experts français et internationaux. Ils ont permis de confronter les points de vue, d'analyser les situations et d'apporter des propositions constructives pour permettre de nouveaux gisements d'attractivité, d'équité territoriale, d'économie et de valeur ajoutée. Tout ce dont, nos territoires ont tant besoin !

C'est la synthèse de ces réflexions que nous vous proposons avec cette publication.



**Christian Pierret**  
Ancien ministre  
Maire de Saint-Dié-des-Vosges  
Président de la FVM





## → Pour un rebond industriel français

L'appui aux PME et l'innovation territoriale constituent depuis plus de 20 ans, un domaine d'action phare pour les collectivités. Nombre de politiques publiques peuvent désormais s'appuyer sur les matériaux produits en partenariat par les acteurs locaux : élus et techniciens aux côtés des entrepreneurs, leurs organisations professionnelles et les réseaux consulaires. Pépinières d'entreprises, plateformes d'initiatives locales, technopôles et aujourd'hui pôles de compétitivité et d'excellence contribuent concrètement à la création de valeur et à l'emploi.



→ « Qu'est-ce qu'aujourd'hui une entreprise française ? C'est une entreprise qui a son intelligence économique en France. »

Edith Cresson, ancien Premier ministre, présidente de la Fondation des écoles de la 2<sup>ème</sup> chance

L'action économique locale, pas plus que l'aménagement du territoire ne sont des « suppléments d'âmes » ou des dépenses publiques qu'on devrait évaluer comme des « charges » pour la collectivité. Bien au contraire le tissu des **200 000 PME** (de **50 à 250 salariés**) et le réseau des **200 villes moyennes et intercommunalités** constituent des îlots de résistance et de contre-attaque dans la crise économique et financière que nous traversons.

Au-delà de la mise en exergue de leur dimension « moyenne », nos villes et les PME de leur bassin d'emploi contribuent mutuellement à la vitalité de l'activité économique et à la qualité de vie et de services des tissus urbains.

Les collectivités ont su produire le foncier, l'immobilier et les infrastructures nécessaires à l'accueil et au développement des entreprises. Avec une contribution de 20% rien qu'au niveau de l'immobilier, ces investissements ont été largement amortis et ont contribué à la compétitivité des entreprises bénéficiaires.

**Aujourd'hui, les élus avec leurs partenaires placent l'innovation au cœur de l'action économique territoriale. C'est ainsi que peut naître une nouvelle croissance.**

Au-delà de cette action, dans le bassin de vie des villes moyennes, une nouvelle industrie s'invente :



➔ « Il est prioritaire de maintenir le tissu des 750 entreprises de taille intermédiaire (ETI), que l'on retrouve systématiquement dans les arrondissements des villes moyennes et qui sont à la pointe de l'innovation. »

Augustin de Romanet, directeur général de la Caisse des dépôts



soucieuse de l'environnement, plus respectueuse des ressources énergétiques et humaines, portée par un management de l'intelligence. Elle s'inscrit dans une perspective de long terme, à l'opposé de la fébrilité et de l'égoïsme des marchés financiers.

**Quelques chiffres attestent du sérieux de notre approche.**

- Plus de **60%** des PME industrielles et des activités productives sont inscrites au cœur des bassins d'emplois des villes moyennes<sup>[1]</sup>.
- Plus de **50%** d'entre elles investissent dans la R&D en province contre 30 % en Ile-de-France<sup>[2]</sup>;
- la part de leur budget consacrée à l'innovation est de **7%** dans les PME contre **2,6%** dans les grandes entreprises (GE)<sup>[3]</sup>.
- **Représentant 40% de la valeur ajoutée**, les PME ont créé **80% des emplois** sur les vingt dernières années<sup>[3]</sup>, soit **2,3 millions** d'actifs.
- Paradoxe ou « cerise sur le gâteau » : ces acteurs économiques contribuent sensiblement plus que les Grandes Entreprises à l'impôt. Décidément, la taille moyenne est également signe de « performance fiscale » ! (**22%** en moyenne de l'impôt sur les sociétés pour les unes contre **7%** pour les autres<sup>[4]</sup>).

Un axe déterminant explique les conditions du succès et de la compétitivité, celui de la proximité et des réseaux d'acteurs. Il ressort ainsi de nombreux travaux<sup>[5]</sup> que le territoire est un écosystème où chaque acteur interagit sur l'ensemble avec un effet cumulatif

et positif. Le territoire constitue dès lors un lieu privilégié de l'innovation. On constate ainsi que la proximité des acteurs permet le partage d'informations, le soutien aux projets, l'accès aux technologies-clés et aux réseaux de l'intelligence. La proximité, c'est aussi la capacité de simplification des formalités administratives. Enfin, il ressort également que la qualité de vie, la densité et la diversité de la vie culturelle et sportive constituent des facteurs clés de l'attractivité pour les projets d'entreprises et les populations qu'elles mobilisent.

**Les PME ne sont pas exemptes des difficultés.** La réduction des carnets de commande et les conditions d'accès au crédit les fragilisent régulièrement, et la crise financière actuelle peut renforcer ces contraintes.

À la différence de nombre de grandes entreprises et de leur actionariat, les entrepreneurs industriels indépendants sont réactifs et s'adaptent rapidement à des environnements en mutation. Le facteur clé de réussite dans la période actuelle passe par leur capacité à investir sur le long terme et à former et qualifier les ressources humaines et productives. Pour cela, elles ont besoin du soutien et de la mobilisation des forces vives des territoires. Nombre d'exemples et de témoignages ont été présentés lors de ce premier **Rendez-vous de l'intelligence locale**. Les résultats attestent de la pertinence de ces expériences.

**Face à la crise et aux risques de désindustrialisation, il s'agit d'avancer groupés et convaincus pour mener**



➔ *« Le combat public que nous avons à mener, c'est de laisser vivre dans les villes moyennes des infrastructures publiques, c'est forcément générateur d'autres infrastructures qui peuvent aussi attirer l'industrie ».*

Jacques Vernier, maire de Douai, vice-président de la communauté d'agglomération du Douaisis

**une nouvelle stratégie industrielle offensive.** Le problème n'est pas celui de la légitimité ni de l'exemplarité des villes moyennes. Leur tissu productif n'est pas d'arrière garde, et les PME des villes moyennes sont parfaitement capables de se battre à l'international et d'aller à l'export. C'est une réalité ignorée et snobée, notamment par certains responsables de l'information et décideurs publics.

Les initiatives locales ne font pas autant l'évènement sur Internet que les anecdotes des people !

La taille, l'effet de seuil - pour raisonner en économiste - est aujourd'hui atteint : l'ingénierie territoriale est une réalité et une arme économique contre la crise : les maires des villes moyennes en sont les hérauts.

**Les propositions qui suivent sont l'expression des maires des villes moyennes pour dire et faire savoir leur engagement au service de la croissance et de l'intérêt général.**

- (1) Panorama INSEE pour la FMVM. Juin 2011
- (2) Enquête CIS INSEE 2008
- (3) Etude Oséo.Observatoire des PME 2009
- (4) Panorama des PME. Enquête du CJD 2011
- (5) En particulier, les travaux animés par Michel GODET pour le compte de la DATAR ou des enquêtes de terrain du groupe Futuribles, coordonnées par André-Yves PORTNOFF

➔ *« Il y a une urgence à prendre la mesure de la désindustrialisation de la France (...) et de même qu'il n'y a pas d'industrie sans usine, il n'y aura pas d'économie prospère sans industrie, celle-ci doit rester une priorité nationale. »*

Louis Gallois, président d'EADS, président du think tank la « Fabrique de l'industrie ».



# Manifeste

Conscientes de l'importance du poids de l'industrie dans leur dynamique urbaine, les villes moyennes affirment leur responsabilité dans la réindustrialisation de la France.

Les Villes Moyennes s'engagent dans la stratégie suivante :

## Doter la nouvelle industrie d'une image forte et renforcer la culture industrielle

- Affirmer le rôle moteur de l'entrepreneuriat dans la croissance.
- Promouvoir la nouvelle culture industrielle en direction des jeunes et des territoires à travers la valorisation des nouvelles formes d'organisation du travail.
- Valoriser auprès des industriels et des investisseurs, l'existence concrète de la recherche-innovation dans les villes moyennes.
- Développer les nouvelles pratiques de l'innovation en réseaux.
- Favoriser la recherche-développement à partir des enseignements techniques de formation (IUT, BTS, filières courtes et filières longues).
- Accorder la priorité à l'enseignement technologique décentralisé dans la stratégie universitaire des villes moyennes.
- Encourager la participation des représentants des salariés des PME aux orientations stratégiques de l'entreprise.

## Accompagner vigoureusement la création de valeur dans l'industrie

- Mettre en place un grand plan d'action national en direction des PME-TPE industrielles (Small Business Act européen et association de promotion des PMI).
- Faciliter l'accès des PME aux plans stratégiques d'investissements (Investissements d'avenir, Aide à la réindustrialisation, Fonds régional d'innovation pour l'emploi, etc.).
- Favoriser l'accès des PME-TPE aux marchés publics (simplifier les démarches administratives et rendre lisible les procédures des marchés publics).
- Valoriser les outils de développement économiques (incubateurs, pépinières et hôtels d'entreprises, halles technologiques) en partenariat avec les organisations professionnelles.
- Améliorer l'accompagnement à l'export des entreprises industrielles par des « conventions export de villes » élaborées en partenariat avec les organismes consulaires.
- Encourager l'économie sociale et solidaire essentielle à la proximité et à l'économie résidentielle durable.

## Accroître la professionnalisation et l'attractivité des villes moyennes

- Renforcer les liens entre pôles de compétitivité, d'excellence et faire des villes moyennes des nœuds de réseaux et de grappes d'entreprises pour ses bassins d'emploi.
- Développer les échanges entre les réseaux de PME et les filières de formation courtes.
- Renforcer la dynamique des liens entre universités, industries et pouvoirs locaux.
- Elaborer un schéma national de desserte ferroviaire (voyageurs et fret).
- Gagner 5 ans pour les schémas d'accession des villes moyennes aux réseaux TICE et fibres optiques.
- Intégrer la qualité de vie dans les critères d'études et de classements internationaux.

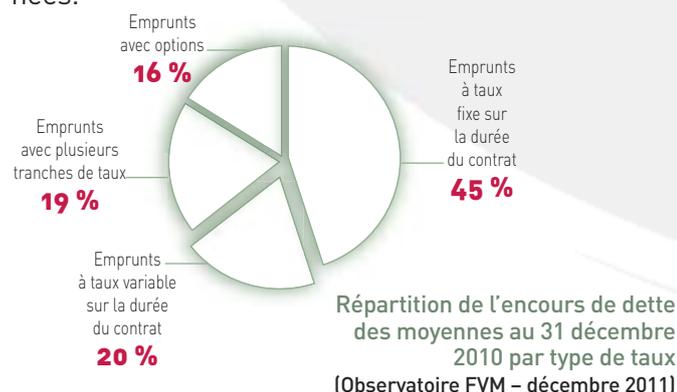


# → Faire face à la crise financière internationale

Depuis l'émergence de la spéculation sur les prêts immobiliers américains (subprimes) de l'été 2007, le monde occidental n'est pas véritablement sorti de ce que l'on a appelé à l'origine « la crise financière » et qui, près de 5 ans plus tard, touche l'ensemble des économies, des sociétés, et au sein de celles-ci l'action publique, qu'elle soit nationale ou locale.

Dans un premier temps, ce sont les systèmes bancaires et assurantiels qui en ont été fragilisés. Pour faire face à ces difficultés, à leur manque de fonds propres, au manque de confiance réciproque, les banques ont augmenté leurs marges, notamment celles payées par les collectivités sur leurs emprunts. Ces marges sont passées de 0,05% au premier semestre 2007, à 1% à l'automne 2008, pour dépasser 2,50% au premier trimestre 2012.

Privilégiant, dans leurs réactions, une vision à court terme, l'ensemble des prêteurs privés au secteur public local a fait preuve d'une forte agressivité commerciale, démarchant systématiquement tous leurs clients, et parmi eux, l'ensemble des villes moyennes, pour leur vendre des produits à risque, déconnectés du mode usuel de gestion locale et de nature à leur faire courir des risques, sur plusieurs dizaines d'années.



Ces produits spéculatifs sont par exemple basés sur des indices monétaires extérieurs à la zone euro ou bien sur des parités de change (dollar, yen, franc suisse).

Par exemple, la très forte hausse du franc suisse, qui s'échangeait il y a 5 ans sur la base de 1 euro = 1,65 CHF et qui est ponctuellement tombé en août 2011, à un cours de 1 euro = 1,02 CHF avant de se stabiliser à un cours de 1 euro = 1,20 CHF, occasionne des pertes conséquentes à nombre de villes moyennes, sous la forme de **taux d'intérêts qui montent à 10%, 15% et parfois même plus.**

Au début de l'année 2010, avec la crise de la dette grecque, ce sont les Etats souverains qui ont été touchés à leur tour. En France, depuis des dizaines d'années, le budget était systématiquement voté en déficit, sans que nul ne s'en émeuve. Le dernier excédent du Trésor, symbolique au demeurant, remonte à... 1973, sous la présidence de Georges Pompidou. Toutes les majorités nationales qui se sont succédées depuis maintenant près de quarante années ont contribué à l'alimentation de ce déficit, qui s'est élevé à 110 Milliards d'euros en 2011. **La dette qui en résulte avoisine 1 700 Milliards d'euros (soit plus de 85% du PIB).**

Les villes moyennes, comme toutes les catégories de collectivités locales, empruntent également pour financer leurs budgets et leurs comptes administratifs. Toutefois, elles n'ont droit de le faire que dans le respect de critères stricts d'équilibre :

→ leur section de fonctionnement doit être équilibrée et même suréquilibrée puisque les recettes



➔ « Nous nous situons dans un véritable squeeze du financement des investissements des collectivités locales, et nos villes et leurs intercommunalités, sans banque, ne savent pas aujourd'hui collectivement se financer. »

Christian Pierret, ancien ministre, maire de Saint-Dié-des-Vosges, président de la FVM

courantes doivent couvrir les dotations aux amortissements ;

➔ l'excédent de la section de fonctionnement finance la section d'investissement ;

➔ en section d'investissement, elles ne peuvent pas rembourser de la dette à l'aide de nouveaux emprunts.

Conséquence de ces préceptes de bon sens, **la dette locale ne peut financer que les investissements et non pas le fonctionnement.**

L'Etat ne s'applique pas à lui-même cette règle qu'il impose pourtant aux villes moyennes et à l'ensemble des collectivités territoriales. La Loi de finances 2012 prévoit 180 Milliards d'euros d'emprunts pour financer 100 Milliards de remboursement de dette ancienne, 60 Milliards de déficit de fonctionnement et 20 Milliards seulement d'investissements. *Quod licet Jovi, not licet bovi*<sup>(1)</sup>...

Notons au passage que les décisions prises par l'Etat, dans les vingt dernières années, de réduire régulièrement les bases de la fiscalité locale et en dernier lieu la suppression de la taxe professionnelle, intervenue au 1<sup>er</sup> janvier 2010, ont contribué, au travers des transferts d'impôts d'Etat, des compensations et des dégrèvements qu'il a mis en place pour indemniser les collectivités locales, à creuser le déficit public, et à accroître à due proportion la dette du Trésor.

La deuxième phase de la crise financière s'est précisément traduite par la mise en cause des capacités d'endettement des Etats. Dans un premier temps limitée aux quatre pays dont les initiales forment le mot P.I.G.S. (Portugal, Ireland, Greece, Spain), elle a ensuite touché l'Italie et menace de s'étendre au reste du continent.

Lorsque les marchés financiers considèrent qu'un Etat est trop endetté, les opérateurs vendent en masse les obligations qu'il a émis, faisant *ipso facto* monter leurs taux d'intérêt. Pour un pays comme la France qui acquitte chaque année 50 Milliards d'euros d'intérêts, de telles perspectives seraient dramatiques. Cette menace a été renforcée le 13 janvier 2012 par la dégradation de sa note souveraine signifiée par l'une des trois grandes agences de notation, tandis qu'une autre affecte à la France une perspective négative.

**Les collectivités locales qui se trouvent en bout de chaîne sont doublement affectées par ces évènements :**

➔ D'une part, l'ensemble des concours que l'Etat leur verse représente 20% de son budget et elles sont donc « associées » à l'effort de maîtrise des déficits publics, quand elles n'y sont pas contraintes. Ainsi, en l'espace de seulement cinq années (2007-2012), la situation du secteur public local s'est dégradée. Tout d'abord basée sur un « contrat de croissance et de solidarité » qui faisait évoluer les dotations aux collectivités locales comme l'inflation annuelle et une fraction de la croissance du PIB, cette évolution s'est toujours révélée positive.

Aujourd'hui, les dernières Lois de finances sont revenues sur ces principes. Ainsi **en 2012, l'assiette a t-elle régressée de 0,5%.**

« Il faut mobiliser de manière intelligente l'épargne disponible et trouver la façon de financer de manière pérenne les dépenses d'avenir, pour faire que la France se maintienne en première division »

Christian de Boissieu, économiste, président du Conseil d'Analyse Économique





➔ D'autre part, l'Etat cherche à peser à la baisse sur les dépenses locales, en premier lieu les dépenses de personnel, afin de stabiliser leur endettement. Celui-ci est pris en compte par les marchés financiers pour apprécier la situation française comme un des éléments d'un total consolidé, aux côtés de la dette de l'Etat et de celle de la Sécurité Sociale.

Cette seconde phase de la crise financière s'est également traduite par un **désengagement prononcé des prêteurs** qui répugnent aujourd'hui à répondre aux appels d'offre des collectivités locales. A l'heure de Bâle III<sup>(2)</sup>, les banques arbitrent entre des clients privés qui restent attractifs dans la mesure où ils alimentent les deux colonnes de leur bilan (emplois et ressources) et des clients publics qui ne peuvent pas en droit domicilier leurs comptes auprès des banques.

En effet, en contrepartie du dépôt de leurs fonds propres auprès du Trésor (soit 25 milliards d'euros à fin 2011), l'ensemble des collectivités locales bénéficie d'avance par douzième sur les principales recettes fiscales et concours financiers de l'État. Au niveau des impôts directs locaux, l'émission de rôles par la DGFIP et le recouvrement assuré par l'État donne lieu à un prélèvement pour frais d'assiette et de recouvrement. **Le taux de ce prélèvement est fixé entre 1 et 3% selon les impôts et représentait 3,6 milliards d'euros en 2010.**

**Ainsi même les villes qui se trouvent en excellente**

**situation financière ne sont pas certaines de trouver des financements dès la fin de l'année 2012.**

À ce stade, et en particulier pour les villes moyennes, la crise n'est plus uniquement financière, mais aussi économique et sociale :

- la détérioration de la conjoncture et l'accroissement du chômage poussent à la hausse les dépenses sociales, telles que les dotations aux CCAS, et à l'inverse rendent délicates tout nouveau recours au levier fiscal ou tarifaire, sachant que de surcroît, depuis la réforme fiscale de 2010, les bases d'imposition ne concernent pratiquement plus que les ménages ;
- le coup de frein qui risque d'en résulter sur l'investissement public local qui représentait jusqu'ici près de trois fois celui de l'Etat, est de nature à fragiliser en premier lieu le BTP<sup>(3)</sup>, secteur vital de l'économie française, et qui compte d'autant plus sur les commandes publiques que ces marchés le placent relativement peu en concurrence avec des entreprises étrangères.

Dans ce contexte difficile, les villes moyennes peuvent être d'autant plus inquiètes qu'à l'époque des cas de surendettement des années 1990, c'est dans leur strate qu'ont été rencontrées les situations les plus difficiles.

**En dépit des progrès de l'intercommunalité, les villes moyennes conservent nombre de charges de centralité, sans disposer souvent de la richesse fiscale par habitant que l'on rencontre dans des métropoles plus importantes.**

➔ *« Il est indispensable d'avoir comme priorité la disparition des déficits publics (...). La priorité, c'est une gestion très rigoureuse de ces dépenses. C'est ainsi que nous retrouverons des marges de manœuvre pour la croissance. »*

Michel Pébereau, président d'honneur de BNP Paribas



(1) - Phrase du dramaturge romain Terence (185-159 avant JC) « Ce qui est permis à Jupiter n'est pas permis aux bœufs »

(2) - Bâle III : nouvelles normes internationales de contrôle sur les banques et qui d'ici la fin de la décennie vont les obliger soit à augmenter leurs fonds propres, soit si elles n'en sont pas capables, à réduire leur périmètre d'intervention, c'est à dire le montant de leurs prêts à leur clientèle.

(3) - Par ailleurs déjà affecté par une politique de réduction des prêts au logement social

# Manifeste

Conscientes de l'importance des politiques locales comme amortisseurs de crise, les villes moyennes affirment leur responsabilité en tant que vecteurs de croissance.

Les Villes Moyennes s'engagent dans la stratégie suivante, aux côtés de l'Etat et des entreprises.

## Fixer des nouvelles règles efficaces entre l'Etat et les Collectivités locales

- Assouplir les règles des marchés publics et des autres contrats publics (DSP...) pour faciliter, en période de crise, la mise en œuvre de la commande publique.
- Stopper l'inflation des normes (urbanisme et construction, environnement, sport...).
- Permettre aux villes moyennes qui ont des restes à réaliser sur leurs travaux en fin d'année d'afficher un compte administratif équilibré, alors même que les banques ne leur adressent plus de lettres d'accord de financement pour l'année suivante.
- Mettre en œuvre un nouveau pacte pluriannuel de stabilité des concours de l'Etat, offrant davantage de visibilité aux perspectives budgétaires locales.
- Négocier avec l'Etat la sortie progressive de l'obligation faite aux collectivités locales de déposer leurs fonds au Trésor.

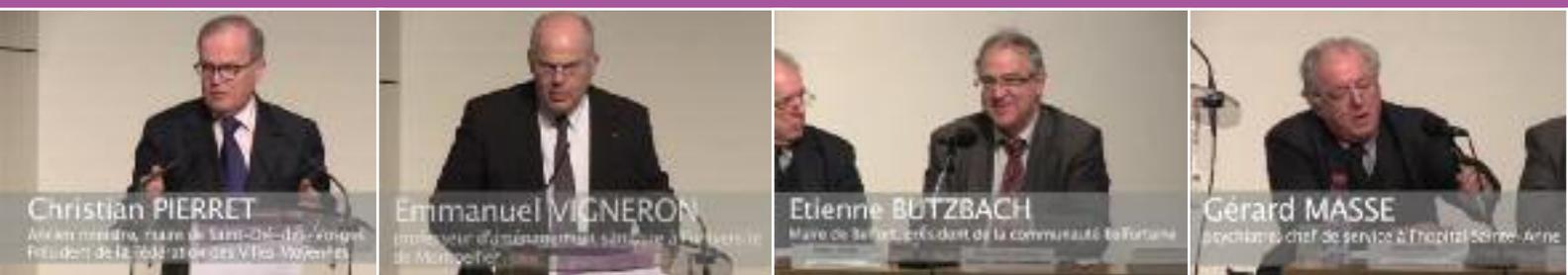
## Repenser le système de financement des collectivités

- Donner un rôle accru aux banques publiques que sont la Caisse des Dépôts et Consignations et la Banque Européenne d'Investissement dans le financement local.
- Permettre l'émergence d'un troisième acteur public.
- Soutenir la création d'une agence de financement appartenant aux collectivités locales. Cette agence pourrait les financer à condition d'éviter un mécanisme dangereux de trop forte solidarité entre les emprunteurs.
- Considérer les villes moyennes comme des « emprunteurs non professionnels\*. Celles-ci ne sauraient supporter, au même niveau que des collectivités plus importantes, les conséquences des dérives passées du système bancaire (cf. commission parlementaire d'enquête Bartolone-Gorges).

\* La notion de non-professionnel financier oblige à un devoir d'information

## Adapter la gestion locale

- Revaloriser la fonction achat et lui donner les moyens d'optimiser les conditions économiques et non uniquement juridiques de la commande publique.
- Améliorer la qualité comptable et développer les bonnes pratiques en matière de certification des comptes publics locaux.
- Développer la fonction contrôle de gestion, aussi bien pour les activités propres que dans les relations des villes avec leurs partenaires externes.
- Favoriser non seulement la mutualisation des services entre villes moyennes et EPCI, mais également le partage des moyens opérationnels et d'appui et donc de leurs coûts entre l'ensemble des communes membres.
- S'orienter vers une gestion pluriannuelle de la section d'investissement permettant d'engager des marchés par un recours accru et maîtrisé aux autorisations de programme et crédits de paiement.
- Développer les formations nécessaires aux élus et cadres territoriaux permettant d'acquérir les compétences de leurs partenaires et de leurs fournisseurs afin d'être mieux armés pour négocier les concessions et les marchés publics.
- Piloter et contrôler les missions que les collectivités délèguent.



# → Tous les territoires ont droit à la santé

## Un « scénario de l'inacceptable » ?

Presque 50 ans après la création de la DATAR en 1963, le « scénario de l'inacceptable » est-il en train de se reproduire, dans le domaine de la santé cette fois-ci ? La tendance à la concentration de l'offre de soins est d'autant plus forte qu'elle se justifie au titre de la qualité. Mais où nous conduit-elle ? Une distance excessive conduit à renoncer aux soins. La concentration ne va-t-elle pas ainsi contre la qualité recherchée ?

Aujourd'hui, les Français sont situés en moyenne à 17 minutes par la route d'un service de chirurgie public ou privé et seuls 1,4 million d'entre eux sont situés à plus de 45 minutes. Plus de 500 villes animent ce réseau territorial de prise en charge des besoins. Si la tendance à la concentration se poursuivait au rythme des vingt dernières années, on peut imaginer que dans vingt ou trente ans, il n'y ait plus de chirurgie que dans les villes les plus importantes, en gros la centaine de villes-centres de plus de 50 000 habitants. Même s'il l'on maintenait au moins un hôpital complet par département, y compris dans des villes de moins de 50 000 habitants, l'offre chirurgicale serait concentrée dans moins de 175 villes. Ainsi, les Français seraient désormais situés en moyenne à 29 minutes tandis que 12,3 millions d'entre eux, en maintenant la répartition géographique d'aujourd'hui, seraient à plus de 45 minutes d'un tel service. A terme, si la concentration se poursuivait dans les seules plus grandes villes-centres de plus de 80 000 habitants, soit une soixantaine seulement, comme certains tenants d'une concentration encore accrue le souhaitent, la distance moyenne serait de 52 minutes et plus de la moitié des Français seraient à plus de 45 minutes d'un service de

→ « Les problématiques hospitalières sont aujourd'hui essentiellement liées aux questions de démographie médicale. »

Bernard Dupont, directeur général du Chu de Brest, rapporteur de la mission Couty sur l'organisation des soins

chirurgie. 13% d'entre eux habiteraient même à plus d'une heure et demi de trajet. Et que dire de la tendance des jeunes médecins à s'installer dans les plus grandes villes et à désertifier les villes petites et moyennes ? Désormais, cette situation ne concerne plus seulement quelques territoires isolés mais bien des départements entiers et même des régions entières.

Quelles sont les solutions qui s'offriraient alors aux habitants ? Rester où ils sont et renoncer ainsi à une santé de qualité ? Ou bien, partir et renforcer la métropolisation du pays et participer ainsi, bien malgré eux, à la désertification des territoires ?

Bien sûr, ce que nous devons à nos concitoyens n'est pas de tout partout – la technicité et la spécialisation de la médecine s'y opposent – mais l'assurance de l'accès au juste soin, où il le faut, quand il le faut. La trame des villes moyennes et de leurs intercommunalités est essentielle à une prise en charge de tous en tout point du territoire. Les villes moyennes constituent 47 % des pôles d'offre présents sur le territoire français. Elles regroupent 40 % des centres hospitaliers et 45 % des cliniques privées de France. Et pourtant, ce rôle essentiel est menacé par les tendances lourdes qui sont à l'œuvre dans le domaine de la santé.

## Des tendances lourdes sont à l'œuvre dans le domaine de la santé

Elles sont nombreuses, à l'œuvre depuis longtemps et



ne sont guère positives pour la plupart d'entre elle :

→ **Les inégalités territoriales de santé se creusent.** Le progrès d'ensemble a masqué le maintien d'inégalités profondes entre les territoires sur le plan de la santé de leurs habitants. Depuis le début des années 2000, ces inégalités

se creusent à nouveau. L'écart à la moyenne de la situation de 61 % des cantons français s'est dégradé entre les décennies 90 et 2000. A l'ordonnement de ces inégalités en grands ensembles suprarégionaux de sur et de sous-mortalité s'est surimposée une fragmentation entre les centres et les périphéries.

→ **Les inégalités socio-économiques entre territoires se creusent de manière plus globale encore** et handicapent lourdement certains d'entre eux. Les villes moyennes concentrent les difficultés économiques et sociales. 60 % d'entre elles, regroupant 60% de leur population appartiennent aux « territoires en difficultés » socio-économiques que nous avons reconnus alors, qu'en moyenne, de tels territoires représentent le quart de la population française.

→ **La concentration de l'offre de soins, hospitalière comme ambulatoire, est réelle** tandis que le développement des alternatives à l'hospitalisation comme l'Hospitalisation à Domicile ou les Services de Soins Infirmiers à Domicile et du médico-social est encore insuffisant malgré les efforts entrepris ici ou là, et souffrent encore de manque de coordination.

→ **Des besoins nouveaux** naissent du développement des maladies chroniques, du vieillissement, de la Précarité.

→ **Des techniques nouvelles, comme la télémédecine, se développent trop lentement.** Elles permettent pourtant de s'affranchir, en partie au moins, des distances, mais elles butent sur des problèmes d'équipement numérique du territoire et sur des habitudes solidement ancrées.

→ **Les établissements publics de santé connaissent de graves difficultés financières.** Leur déficit cumulé dépasse 3 milliards d'euros. Leur encours de dette dépasse 24 milliards d'euros. Le ratio rapportant la

« Il faut faire vivre les coopérations sur le territoire en matière de présence médicale privée et publique. »

Benoît Péricard, directeur du département santé, KPMG

dette à la capacité d'autofinancement, dit durée apparente de la dette, a doublé en 10 ans. Le poids budgétaire de la dette atteint 35 %<sup>6</sup>. Les établissements privés non lucratifs qui allient les missions de service public hospitalier aux impératifs comptables du secteur privé sont dans une situation très tendue. **De**

**son côté la rentabilité des cliniques privées lucratives s'est fortement dégradée.** Elle se situe en 2010 à 1,9% contre 3,1% en 2005. Dans le secteur de médecine, chirurgie, obstétrique (MCO) classique, 33% des cliniques sont en déficit.

→ **Les difficultés de financement du système de santé sont très graves.** Depuis 1999, année où l'on a frôlé l'équilibre, le déficit s'aggrave et notamment depuis 2008. Il s'est établi en 2011 à 8,6 milliards d'euros... Les perspectives pour 2012 et 2013 avec un déficit de 5,5 Md d'euros ne sont pas bonnes en dépit de l'effort programmé : avec 90 Mds de déficit cumulé depuis 2002, l'idée qu'« il n'y a plus d'argent » bloque les initiatives et l'imagination. Ces tendances lourdes impliquent pourtant un effort d'imagination collectif pour réformer un système en péril.

### Les enjeux de la santé pour les villes moyennes

Face à l'étendue et à la gravité des problèmes, les enjeux sont multiples. Ils peuvent cependant être regroupés en quatre grands ensembles.

- **La réponse qu'il convient d'apporter aux nouveaux besoins qui sont autant de soins que d'accompagnement est le premier de ces enjeux.** Notre système de santé, fondé sur le traitement des maladies aiguës est mal préparé à ce changement de paradigme que représentent les maux liés au vieillissement, aux maladies chroniques et dégénératives ainsi qu'à la précarité grandissante. Les villes moyennes, moins contraintes que d'autres par le foncier, moins socialement anonymes peut-être aussi, disposent ici d'atouts pour le développement des réseaux, l'organisation des parcours de soins et de santé ou celle des services à domicile.



• **Le maintien de la présence des médecins et autres paramédicaux en de nombreux points du territoire est le second de ces enjeux.**

Il n'est pas mince et l'on manque de leviers d'action. La bonne échelle d'action ne saurait être supérieure ici au bassin d'emploi. Les efforts consentis par telle ou telle collectivité locale s'exercent de fait au détriment des autres. Une réponse collective s'impose conforme à la solidarité. La Loi HPST et les engagements de l'actuel gouvernement tentent d'apporter des réponses : 400 contrats d'engagements de service public prévus en entre 2010 et 2012, mais seulement 150 signés ; le nouveau gouvernement projette d'y ajouter 200 postes par an de « praticien local de médecine générale », ce qui présente l'avantage de répondre à l'appétence pour le salariat des jeunes diplômés. Mais ces effectifs prévisionnels sont, à l'évidence, insuffisants.

• **La question hospitalière est un enjeu considérable.**

Les centres hospitaliers et les cliniques des villes moyennes sont non seulement des lieux de soins et de guérison mais ils sont aussi autant de portes d'entrée vers les pôles hautement spécialisés des grandes villes, des relais nécessaires entre les métropoles et les arrière-pays. Beaucoup d'entre eux ne pourront subsister et sortir de leurs difficultés qu'au moyen d'un renforcement des coopérations. On a beaucoup vanté les coopérations public-privé ; on doit aussi organiser de manière plus hardie les Communautés Hospitalières de Territoire entre Etablissements publics. S'adosser aux établissements les plus importants, se projeter dans toutes les parties du territoire à desservir, en s'appuyant sur les établissements plus petits et les hôpitaux locaux, tel doit être l'objectif. Il

permet d'assurer la mission d'accès de tous à des soins de qualité mais aussi de surmonter les difficultés financières ou organisationnelles nées des seuils d'activité et de rentabilité. Un effort particulier doit être apporté à la santé mentale, trop déficiente dans les territoires des villes moyennes ainsi qu'au développement des services à domicile. Par ailleurs, les centres hospitaliers de petite et moyenne taille, ceux des Villes Moyennes, connaissent une très forte décélération de la croissance de leurs produits d'activité, signe de l'incapacité de la T2A à tarifier correctement leurs missions. De même, ils connaissent une envolée de leurs charges de personnel que ne connaissent pas autant les grands établissements et leurs capacités d'auto-financement sont les plus réduites.

• **Le dernier de ces enjeux est celui de la gouvernance.**

La Loi HPST a introduit une rupture spectaculaire en déposant les élus locaux de leur rôle administratif. Les nouveaux territoires de santé arrêtés par les ARS correspondent, dans la plupart des cas, aux départements (11) voire aux régions (5). Ces territoires sont trop vastes pour assurer une réponse de qualité aux besoins et placent de trop nombreuses villes moyennes en position de sujétion, ce qui ne permet guère un engagement actif au service de la santé. La Loi HPST a certes prévu des Contrats Locaux de Santé entre, au moins, l'ARS et une Collectivité Locale. Ils marquent la reconnaissance du niveau local comme l'échelon opérationnel des politiques de santé mais trois ans après le vote de la Loi, seuls 70 CLS ont été signés, dont 80% en Ile-de-France.

« Nous sommes aujourd'hui sur le plan sanitaire, à un moment crucial au regard des progrès scientifiques et techniques et cela va être déterminant au regard de l'hospitalisation et de ses restructurations. »

Elisabeth Hubert, ancien ministre, président de la Fédération nationale des établissements d'hospitalisation à domicile

# Manifeste

Conscientes de l'importance de la santé pour tous, les villes moyennes affirment leur responsabilité dans la modernisation du système de santé pour mieux l'adapter à la géographie contemporaine, dans une perspective humaniste et républicaine d'encourager les services publics.

Les Villes Moyennes proposent de partager les objectifs suivants :

## Accompagner la mutation « du système de soins » vers « un système de santé » pour répondre aux nouveaux besoins de la population

- Développer les actions de prévention en tout point des territoires par la projection des moyens, notamment de médecine mobile, au plus près des lieux de vie des habitants.
- Promouvoir le développement des Contrats Locaux de Santé adaptés aux bassins de vie des villes moyennes.
- Assurer le rôle fédérateur des communes et intercommunalités dans la coordination des acteurs de la santé et des soins.
- Animer des territoires de projet à une échelle en adéquation avec le vécu des populations et des professionnels de santé.
- Renforcer le maillage des Centres Médico-Psychologiques (CMP) notamment pour en faciliter l'accès aux adolescents.

## Favoriser une présence médicale et paramédicale accessible à tous dans tous les bassins de vie

- Instaurer un système de bonus-malus à l'installation en fonction de la densité médicale relative des différents territoires.
- Instaurer l'internat de proximité dans les centres hospitaliers des villes moyennes.
- Ouvrir significativement des postes supplémentaires au concours de fin de première année des études médicales, en contrepartie de la signature par les bénéficiaires d'un contrat d'installation salariée dans des zones démunies.
- Avancer sur la requalification des tâches des professionnels médicaux et paramédicaux dans le nouveau cadre Licence-Master-Doctorat (LMD).
- Garantir le maintien d'une offre « de ville » en secteur 1 à l'échelle des zones d'emploi, en développant des conventionnements à plusieurs échelles (nationales, régionales, locales).
- Développer les infrastructures et les formations pratiques à la télémédecine.

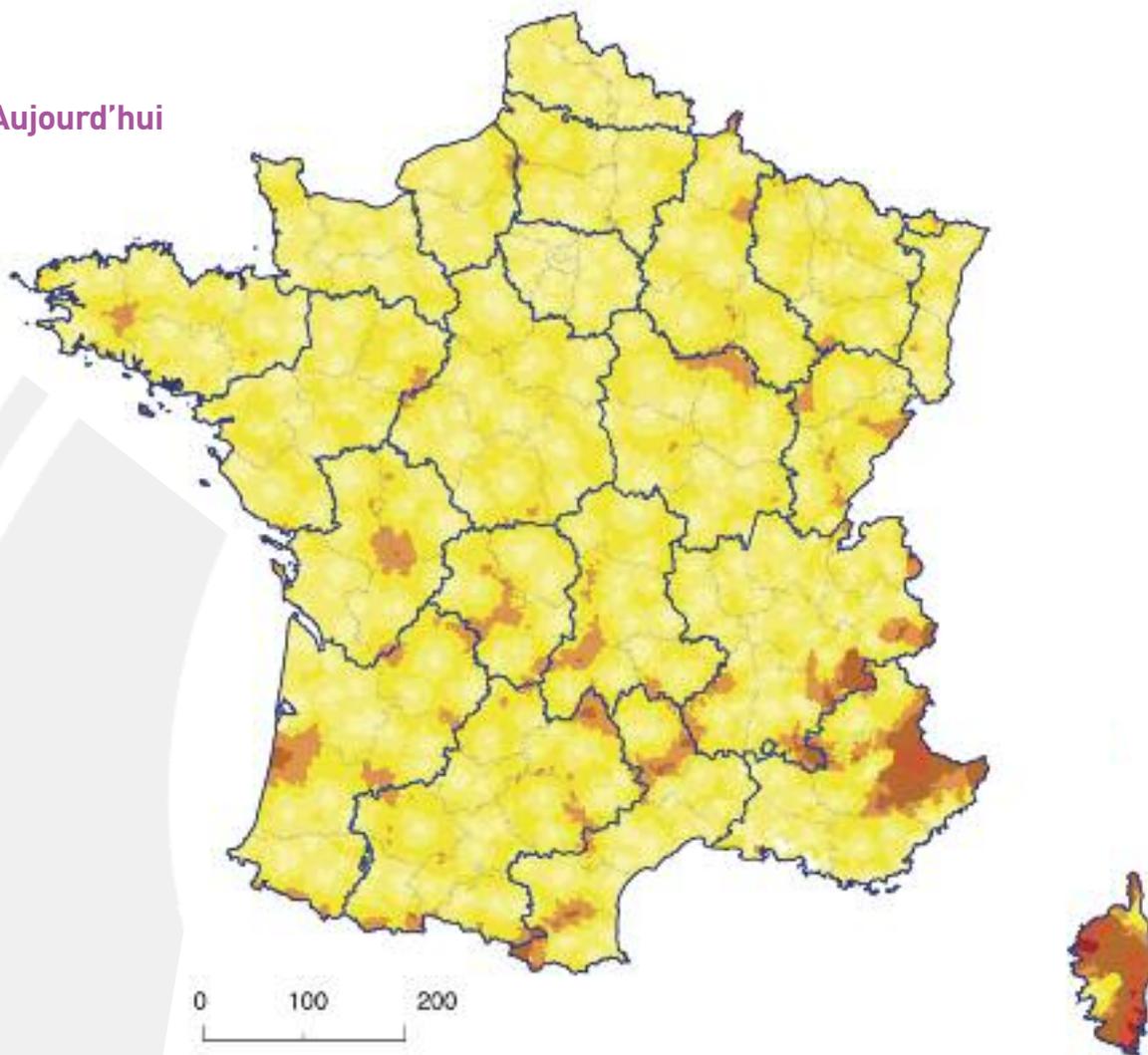
## Pérenniser la place des centres hospitaliers généraux dans un dispositif de soins accessible à tous

- Favoriser l'exercice multi-sites des professionnels médicaux en particulier entre les Centres Hospitaliers et les CHR&U dans le souci d'offrir un exercice attractif.
- Calibrer les équipements spécialisés au volume d'activité prévisible et, en contrepartie, assurer aux professionnels l'accès aux équipements plus lourds auprès d'établissements partenaires.
- Mutualiser les expériences positives des établissements de villes moyennes ayant réussi leur plan de redressement et leur repositionnement stratégique.
- Réformer les outils de la tarification à l'activité et du financement des établissements pour tenir compte des charges des missions de service public qui incombent aux établissements des Villes Moyennes.

## Donner aux villes moyennes un rôle pivot au sein des territoires de santé

- Définir un « panier de soins obligatoires » offerts dans un rayon géographique défini correspondant aux aires d'attraction des villes moyennes. Dans ce but, fixer des objectifs de temps d'accès maximum aux services publics ou privés.
- Fixer la répartition des moyens techniques et matériels correspondante.
- Organiser par les transports sanitaires, l'accès aux soins des patients.
- Assurer une représentation des territoires de chaque ville moyenne au sein des instances de concertation des Agences Régionales de Santé.
- Définir le principe d'exception territoriale là où les établissements ont une activité insuffisante à leur équilibre financier et les financer à due proportion au titre de l'intérêt général.

## Aujourd'hui



### Les chiffres du scénario de l'inacceptable

**Aujourd'hui**, 340 villes assurent une couverture efficace du territoire même si 1,4 million d'habitants sont tout de même à plus de 45 minutes d'un service de chirurgie, temps de trajet qui constitue un seuil de renoncement aux soins.

Si **demain**, cette présence chirurgicale n'était plus assurée que dans les villes de plus de 50 000 habitants, seuil qui paraît très bas à de nombreux tenants de la concentration, et même en y ajoutant au moins un pôle par département, soit environ 120 pôles d'offre, ils seraient 12,3 millions à plus de 45 minutes.

Et si, **après demain**, l'offre était concentrée dans un souci affiché de qualité dans la seule quarantaine de villes de 100 000 habitants et plus, plus de la moitié des Français vivraient à plus de 45 minutes d'un service de chirurgie et plus de deux millions d'entre eux en seraient même situés à plus de deux heures.

### Pour en savoir plus :

Bouinot Cl. - Note de conjoncture Finances Hospitalières, Résultats 2010 et grandes tendances 2011. Paris, DEXIA, avril 2012.

Haas S. et Vigneron E. - Les Villes Moyennes et la Santé. Paris, la Documentation Française/ FMVM/ Caisse des Dépôts, 2008, 126p.

Le Gall S. , Des débuts encourageants pour les contrats locaux de santé. La Gazette des Communes du 26/06/2012.

Thuaud E. - L'évolution de la situation économique et financière des cliniques privées à but lucratif entre 2009 et 2010. Études et résultats n° 798, mars 2012. DRESS, Ministère de la Santé.

Vigneron E. - Les inégalités de santé dans les territoires français. Etat des lieux et voies de progrès. Paris, Elsevier/Masson, 2011.

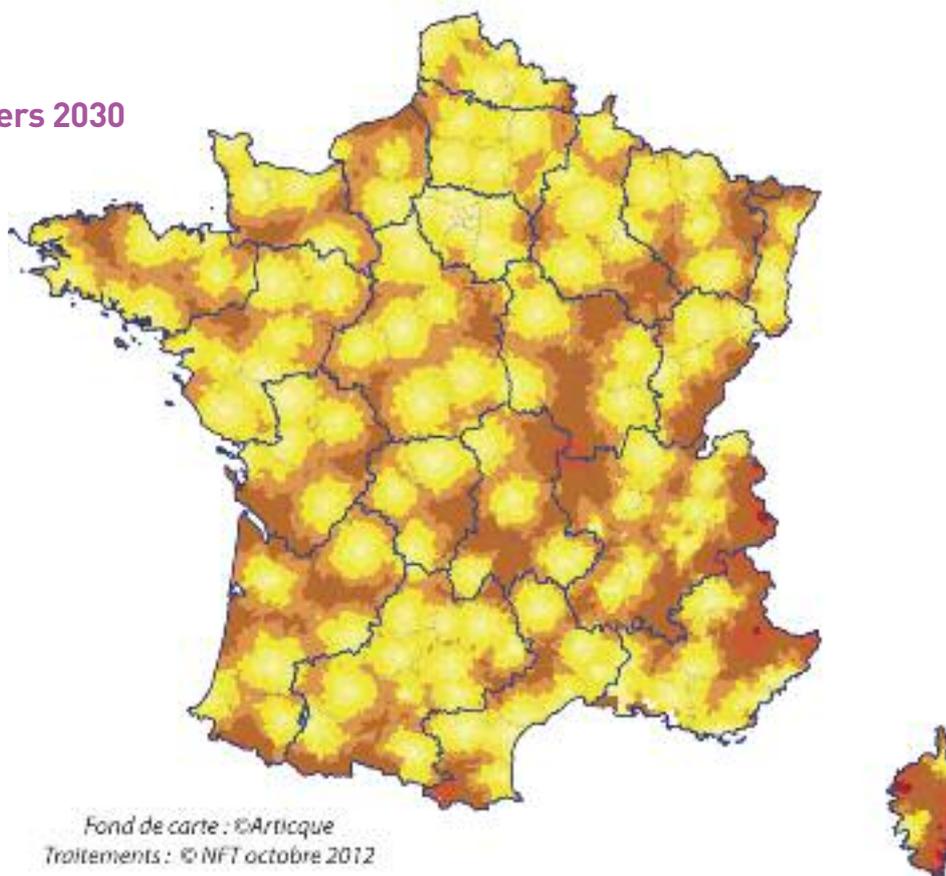
Vigneron E et Haas S. - La France des fragilités et des dynamismes territoriaux. La Gazette des Communes. Cahier Détaché n° 2 14/2024 – 5 avril 2010

Vigneron E. et Haas S. – La démographie médicale et paramédicale. La Gazette des Communes. Cahier Détaché n° 2 37/2047 – 4 octobre 2010,

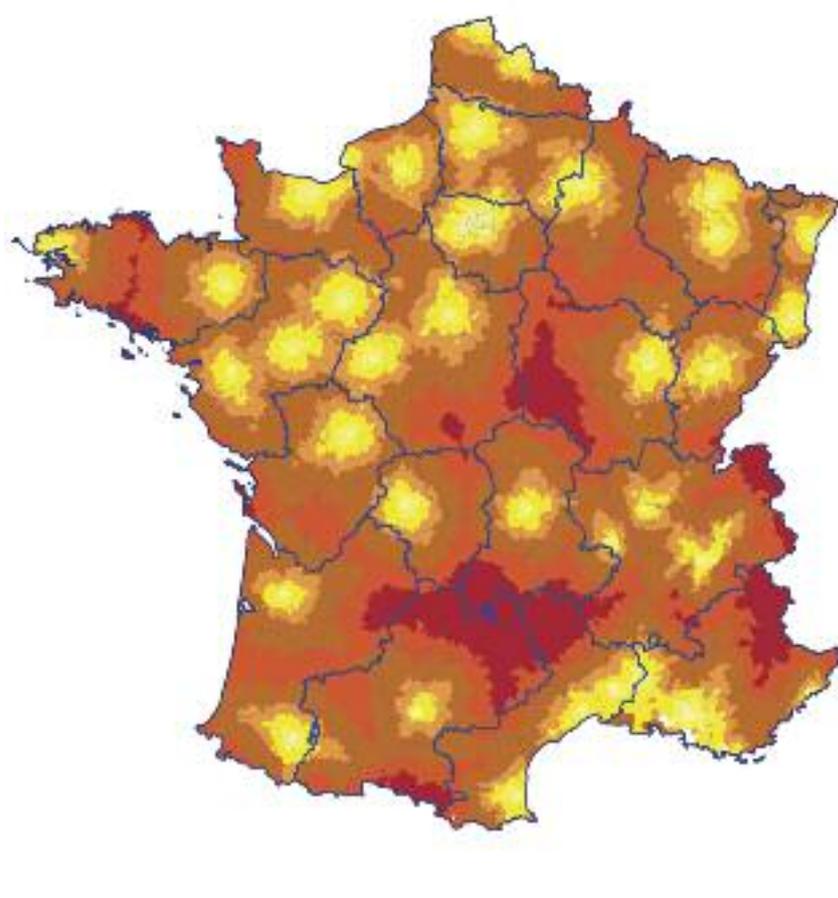
Vigneron E et Haas S. – Solidarités et Territoires, Atlas santé social de la France. FEHAP/ Territorial Editions, 2010.

Vigneron E et Haas S. – Les services à domicile médico-sociaux et sanitaires. Paris, FEHAP, janvier 2012. Collection de 26 guides régionaux. 26\*132 p.

## Demain, vers 2030



## Après-demain, vers 2050



Temps d'accès routier  
dans des conditions normales



\* Distances calculées par le logiciel  
ODOMATRIX, INRA UMR 1041 CESAER  
d'après IGN Route:500<sup>e</sup>, BD Alt: 500<sup>e</sup>, RGC<sup>e</sup>  
(temps de trajet aux heures pleines)



## Réforme de l'Enseignement Supérieur et Villes Moyennes : la proximité

# clé de la compétitivité

**Soucieuses de l'avenir de leur bassin de vie, les villes moyennes ont compris très tôt le rôle essentiel de la formation et de l'innovation pour le développement économique et social. Les maires des villes moyennes ont impulsé une dynamique de projets et consacrent des financements (investissements et frais de fonctionnement) très importants en faveur des formations universitaires et de la recherche appliquée. Ils investissent également dans l'amélioration des conditions de vie étudiante. Ils contribuent enfin au rapprochement entre deux mondes traditionnellement éloignés : l'université et les entreprises.**

Les villes moyennes et leurs intercommunalités accueillent 20% de la population étudiante. 36,4% des jeunes en STS et près de 41% de ceux en IUT. Elles sont le siège de 264 sites d'enseignement supérieur, dont 19 universités de plein exercice ou assimilées et 126 sites de proximité appelés « antennes universitaires ».

Le succès des sites d'enseignement supérieur dans les villes moyennes et leurs intercommunalités tient à un investissement continu et volontaire des élus qui jouent un rôle essentiel pour créer les conditions d'un travail commun mobilisant tous les acteurs. L'enseignement post-bac dans ces villes contribue à l'équilibre sur le territoire d'une offre diversifiée de formations. Il répond aussi à une finalité sociale d'accessibilité à l'enseignement supérieur, y compris universitaire.

### OUVERTURE SOCIALE ET PERFORMANCE

La volonté de démocratiser l'enseignement supérieur, la saturation des grands pôles universitaires, ainsi que le projet d'un développement économique

dynamique sont à l'origine du choix des maires d'implanter, dès les années 80, des formations universitaires dans les villes moyennes.

La réussite des étudiants est un enjeu éducatif et économique. Elle constitue aussi un enjeu de justice sociale car elle est très inégalement répartie. La proximité permet l'accès aux formations post-bac à des jeunes qui n'auraient pu suivre de cursus pour des raisons principalement financières. L'enseignement supérieur dans les villes moyennes fait la part belle à l'ouverture sociale. Le taux d'étudiants boursiers y est bien supérieur à la moyenne nationale (38% de boursiers à Agen, 50% à Castres et Albi, par exemple).

La spécificité de l'enseignement supérieur en villes moyennes tient à l'existence d'une large palette de formations, à la présence de laboratoires et à un transfert de technologie vers les entreprises facilité par la proximité. Il tient aussi au tissu économique de ces villes et agglomérations, caractérisé par un réseau dense de PME-PMI qui ont besoin d'innovation pour rester compétitives.

Les sites d'enseignement post-bac des villes moyennes, et notamment les antennes universitaires, procurent une valeur ajoutée réelle, des cursus attractifs, une cohérence entre offre de formations et tissu économique. Les effets bénéfiques sont indéniables pour les étudiants : qualité de l'accueil, effectifs à taille humaine, proximité des employeurs, et des taux de réussite supérieurs à ceux constatés dans les grandes villes.

Les maires de villes moyennes ont aussi initié des politiques volontaires fondées sur le développement de l'excellence autour de filières spécialisées qu'ils veillent à faire coexister avec des formations généralistes. Cet engagement favorise la démocratisation de



l'accès à l'enseignement supérieur et contribue à l'élévation du niveau de qualification qui conditionne l'insertion professionnelle et la croissance économique locale. Les éco-systèmes et interactions promus par les villes moyennes permettent de développer l'emploi, d'initier de nouvelles formations, de soutenir la compétitivité économique des entreprises et des industries. Ils renforcent enfin la qualité de vie de tous.

L'argument d'une taille critique à atteindre n'est pas recevable pour juger de la pertinence ou non d'un site universitaire. L'université d'Orsay, première université française dans le classement de Shangai, n'accueille que 13 000 étudiants. La politique nationale en matière d'enseignement supérieur et de recherche doit reconnaître et conforter les sites de proximité.

### L'EXCELLENCE TERRITORIALE POUR CONFORTER LA VISIBILITE INTERNATIONALE

Les dernières décennies ont été marquées par une grande diversification des voies de formation qui s'est traduite par une concurrence exacerbée, au détriment de la complémentarité entre les structures et les formations. De plus, les politiques d'enseignement supérieur, recherche et innovation ont été l'objet de réformes successives visant l'émergence de

quelques sites visibles à l'international, favorisant la concentration des moyens, et faisant courir le risque d'un système d'enseignement supérieur à deux vitesses.

Si les besoins exprimés par le territoire, en termes de formation et d'emploi, trouvent une plus grande résonance dans la logique de l'université autonome, les passerelles sont difficiles à construire. L'enseignement supérieur, hors des capitales régionales, est souvent assimilé par le monde académique à l'aménagement du territoire qui, pour certains, ne relève pas des missions de l'enseignement supérieur... La FVM soutient une tout autre approche, fondée sur les faits : l'excellence territoriale est un atout, complémentaire de l'excellence internationale.

L'argument du surcoût des sites déconcentrés, qui ne repose sur aucune évaluation globale, peut être combattu par une meilleure coordination des structures d'enseignement et de recherche pour mutualiser le fonctionnement, les actions et les besoins. Sans oublier que les collectivités locales s'impliquent financièrement dans les sites, réduisant d'autant le supposé surcoût de la déconcentration, du moins pour les universités.

Les élus locaux ont la capacité et la légitimité pour

### Enseignement supérieur en villes moyennes Toutes les formations en un seul clic sur [www.enseignement-sup-villes-moyennes.fr](http://www.enseignement-sup-villes-moyennes.fr)

L'enseignement supérieur dans les villes moyennes contribue à une implantation équilibrée sur tout le territoire d'une offre diversifiée de formations supérieures et participe à la diffusion des connaissances et savoirs sans discrimination territoriale. Conçu comme une plateforme d'information, le site Internet **Enseignement supérieur en villes moyennes** fournit pour la première fois un panorama global des formations post-bac dans les villes centres de 20 000 à 100 000 habitants et leurs intercommunalités.

La plateforme améliore la lisibilité de l'offre de formations d'enseignement supérieur dans les villes moyennes et leurs agglomérations (LMD, DUT, BTS, CPGE, diplômes d'ingénieurs, de commerce, d'art, de soins infirmiers, etc.). Elle constitue une aide pour les jeunes et leurs familles dans leur orientation post-bac.

La plus-value du site Internet est de proposer une approche géographique par ville, un critère absent des sites Internet existants. Outre l'approche géographique et la recherche par diplôme, discipline, niveau, le site Internet comporte un volet spécifique sur la vie étudiante, atout des villes moyennes qui offrent des conditions d'études de qualité : logement, culture, sport, transports, restauration, santé, etc. Agenda, ressources documentaires, coordonnées des établissements, complètent les informations mises en ligne. Enfin, une rubrique Initiatives met en avant les projets mis en œuvre par les villes moyennes et leurs intercommunalités.

Ainsi, la plateforme Internet **Enseignement supérieur en villes moyennes** constitue un outil sans équivalent, vaste centre de ressources sur l'enseignement post-bac et la vie étudiante.





mobiliser les acteurs autour de projets fédérateurs : accès à la formation, développement d'activités de recherche, création d'emplois qualifiés, renforcement de l'activité économique, incitation à la création d'entreprises, développement de technologies innovantes, passage de l'innovation à la réalisation concrète par l'entreprise sur un marché.

La gouvernance partenariale des sites est essentielle à leur développement et à leur cohérence avec leur environnement. Mais la loi LRU n'a pas suffisamment pris en compte l'atout des synergies entre les acteurs et la nécessité de leur permettre de participer à la gouvernance et à la définition des stratégies.

### LA PROXIMITÉ : CLE POUR L'INNOVATION ET L'EMPLOI

En période de crise, l'enseignement supérieur et l'innovation sont essentiels pour faire face à la globalisation et à l'émergence de forces productives considérables dans le monde entier. Il convient que l'Etat et les Collectivités territoriales mettent en œuvre une véritable stratégie compétitive pour recentrer progressivement l'économie sur les activités à forte valeur ajoutée et renforcer les savoir-faire. Parallèlement, il est essentiel de promouvoir la formation tout au long de la vie pour élever le niveau de qualification.

Face au processus de polarisation de l'économie mondiale autour des métropoles qui concentrent une part considérable de la richesse, du savoir et du pouvoir, la FVM soutient qu'il existe une place pour un

développement différent et complémentaire.

De même, la Fédération considère que les villes moyennes ne sont pas condamnées à un développement défensif, voire passiviste.

Les universités sont le foyer de l'économie de la connaissance et le fer de lance de l'innovation. La pertinence et la réactivité des formations et de la recherche constituent un critère essentiel de compétitivité de l'économie française.

Les implantations d'enseignement supérieur et de recherche constituent un soutien au tissu économique en créant des emplois qualifiés dont les entreprises ont besoin. Étant au plus près des filières locales de l'industrie et des services, elles constituent un acteur majeur du transfert de technologie. Et réciproquement, la proximité au milieu économique est un atout pour la recherche en procurant des terrains d'expérimentation, source de financements exceptionnels, permettant de faire remonter la demande économique et sociale. La compétitivité et l'innovation dépendent ainsi largement du dialogue et des partenariats engagés par les collectivités locales, les entreprises et les structures d'enseignement et de recherche fondamentale et appliquée. La mise en place d'une gouvernance partenariale et locale est essentielle pour favoriser l'anticipation, la réactivité et la cohérence avec les évolutions économiques et sociétales.



« Parce qu'elles conjuguent au quotidien l'exigence de démocratisation de l'enseignement supérieur avec les attentes des acteurs économiques de leur territoire, les Villes Moyennes sont les exemples d'un écosystème éducatif favorisant l'innovation et la compétitivité de notre économie », souligne Christian Pierret, ancien ministre, maire de Saint-Dié-des-Vosges, président de la FVM, en présentant le Manifeste des villes moyennes »



# Manifeste

À l'heure où les parlementaires vont débattre du projet de loi sur l'Enseignement supérieur et la Recherche et du projet de loi de Décentralisation, les villes moyennes et leurs groupements veulent contribuer aux débats en apportant des solutions concrètes et constructives.

La fvm propose de partager les objectifs suivants :

## Accompagner la réorganisation de l'enseignement supérieur comme de la recherche et affirmer le rôle des collectivités locales

- **Ajouter** dans les missions de service public de l'enseignement supérieur et de la recherche la dimension de « cohésion territoriale » et pas seulement l'attractivité du territoire national
- **Associer** de droit les collectivités locales à tous les schémas stratégiques ou opérationnels impactant les dispositifs locaux de qualification des populations ou de développement économique et d'emploi
- **Rendre** obligatoire l'association de la région et des autres collectivités territoriales aux contrats pluriannuels d'établissement
- **Associer** les villes moyennes et leurs groupements au volet « Enseignement supérieur, Recherche, Innovation » de la prochaine génération de CPER (2014-2020)
- **Permettre** aux collectivités locales « financeurs » de participer à la gouvernance et à la définition de la stratégie universitaire
- **Rendre** obligatoire la concertation avec les collectivités locales préalablement à toute fermeture de formation
- **Préserver** le lien formation-recherche au niveau Licence par la médiation des enseignants-chercheurs afin de garantir la qualité de l'enseignement supérieur

## Accroître l'accessibilité et la visibilité des formations supérieures

- **Conforter** les formations post-bac dans les sites de proximité et, en particulier, les implantations universitaires, pour atteindre l'objectif de 50% d'une classe d'âge diplômés du supérieur
- **Associer** les collectivités locales à la région pour définir le contenu des schémas régionaux de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation et préciser que ces schémas doivent favoriser la démocratisation de l'enseignement supérieur et l'insertion
- **Promouvoir** l'élaboration de schémas locaux de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation. Inciter à la mise en place de contrats de site relatifs à l'enseignement supérieur, à la recherche et à la vie étudiante
- **Demander** à la Cour des Comptes de réaliser un audit sur les coûts réels complets et l'efficacité des formations universitaires « délocalisées »
- **Développer** des dispositifs pédagogiques expérimentaux d'apprentissage
- **Rendre** obligatoire l'adhésion au dispositif Admission post-bac (APB) pour les établissements ne relevant pas du ministère de l'ESR, selon un modèle de saisie unique incluant l'obligation d'indiquer la ville où les formations sont dispensées
- **Réformer** le système d'allocation de moyens aux universités dans une logique de démocratisation de la réussite
- **Réformer** le financement de la vie étudiante et élaborer, en concertation avec l'ensemble des acteurs, un plan national et global

## Promouvoir l'innovation par la recherche et le transfert de technologie

- **Évaluer** et valoriser l'impact de proximité des écoles d'ingénieur et des écoles professionnelles spécialisées, qu'elles soient publiques ou privées
- **Promouvoir** l'implantation de filières complètes, générales et technologiques, dans les villes moyennes en favorisant les filières d'excellence adaptées aux caractéristiques et à l'histoire économique du territoire
- **Favoriser** le développement d'activités de recherche-développement et de transfert de technologies fondées sur les réalités du tissu économique local dans les territoires
- **Encourager** les organismes de recherche publics à construire des relations directes avec les acteurs du monde socio-économique, en particulier avec les PME et ETI
- **Soutenir** les coopérations public-privé pour stimuler le transfert de technologies
- **Renforcer** la création d'entreprises issues de la recherche publique



**Marc DESJARDINS,**  
Développement territorial  
et réseau de la CDC



**Patrice VUIDEL,**  
Club économie de la fonctionnalité et  
développement durable



**Jean-Claude PAVIS,**  
VP CU d'Alençon



**Eric BRAC de La PERRIÈRE,**  
Eco-Emballages

## ➔ Quand les territoires s'approprient leur économie

Les menaces qui pèsent sur l'industrie et l'économie productive, les difficultés croissantes d'accès des entreprises aux financements, les contraintes liées au foncier et la nécessaire préservation des ressources naturelles nous invitent à promouvoir de nouveaux modèles de développements économiques plus respectueux des hommes et de l'environnement.

**L'économie de proximité constitue cette nouvelle voie, qu'il s'agisse de circuits courts, d'économie circulaire<sup>1</sup> et, plus généralement, des différentes formes d'économie relevant de l'innovation territoriale et de la valorisation des ressources locales.**

Cette dénomination de « circuits courts » recouvre l'acception la plus large, la plus intégrative, de préférence à d'autres termes usités dans le champ des projets de développement centrés sur l'optimisation de la ressource locale, qui ne traduisent pas complètement la réalité des écosystèmes et de leurs interactions avec les différentes échelles géographiques. Les principales conclusions du travail de recherche mené par l'Institut CDC pour la Recherche et le programme LEED de l'OCDE, en lien avec la Fondation pour le Progrès de l'Homme, sur le thème « Circuits courts et modèles de développement territorial intégré<sup>2</sup> », doivent permettre d'éclairer l'action publique.

La démarche adoptée pour cette recherche est fondée sur un parti pris méthodologique fort : l'objectif n'est pas de recenser des éléments illustrant une théorie modélisante et normative ; il s'agissait de partir de l'expérience concrète de territoires où se manifestent une volonté et des initiatives, privées ou publiques, de reconstruire un processus de développement économique optimisant la valorisation des ressources locales (physiques, environnementales, humaines, entrepreneuriales, etc.). La démarche débouche sur la formulation de problématiques transversales, et de pistes d'approfondissement possibles à partir de l'observations des territoires.

### Des stratégies innovantes

Le constat fondamental est que l'innovation est dans les projets locaux, les territoires et leur gouvernance. Dans les stratégies de circuits courts, cette innovation se situe sur tous les plans : innovation technique, organisationnelle, sociale, de gouvernance, dans les modes de valorisation économique. L'émergence de logiques économiques plus intégrées au niveau local contribue à la revitalisation des territoires, et à la reconstitution de filières locales, en permettant une meilleure connexion entre les ressources et des besoins locaux. La problématique amène alors à repenser des organisations économiques, plus décentralisées, se



**Eric DELZANT**

➔ *« Les villes moyennes jouent un rôle essentiel dans l'armature urbaine française. Elles assurent un équilibre et elles jouent donc un rôle tout à fait stratégique dans un contexte de mobilité, d'inversion des flux migratoires vers les espaces ruraux et péri-urbains ».*

Eric Delzant, délégué interministériel à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale



Claude BARLIER,  
Cirtés



Géraud DELORME,  
Valorplast



Philippe MOUCHEL,  
CA Plaine Commune



Pierre MÉHAIGNERIE,  
président de Vitré Communauté

démarquant des logiques de rationalisation verticales et «fordistes», caractérisées par la concentration des organisations.

### Un système dynamisé par l'articulation entre les différentes échelles territoriales

Les stratégies de circuits courts impliquent l'articulation des échelles territoriales. A l'origine, l'initiative de l'action se situe à un échelon territorial « simple » (commune, intercommunalité ou agglomération); à l'épreuve de la mise en œuvre, se révèlent différentes interdépendances, avec d'autres territoires et d'autres dimensions spatiales. Elles permettent de faire jouer des complémentarités, ainsi que des compétences territoriales de différents niveaux. Les circuits courts peuvent très bien s'intégrer partiellement à des marchés dépassant l'échelle locale, et ne relèvent donc nullement d'une logique d'autarcie.

### Vers de nouveaux modèles économiques

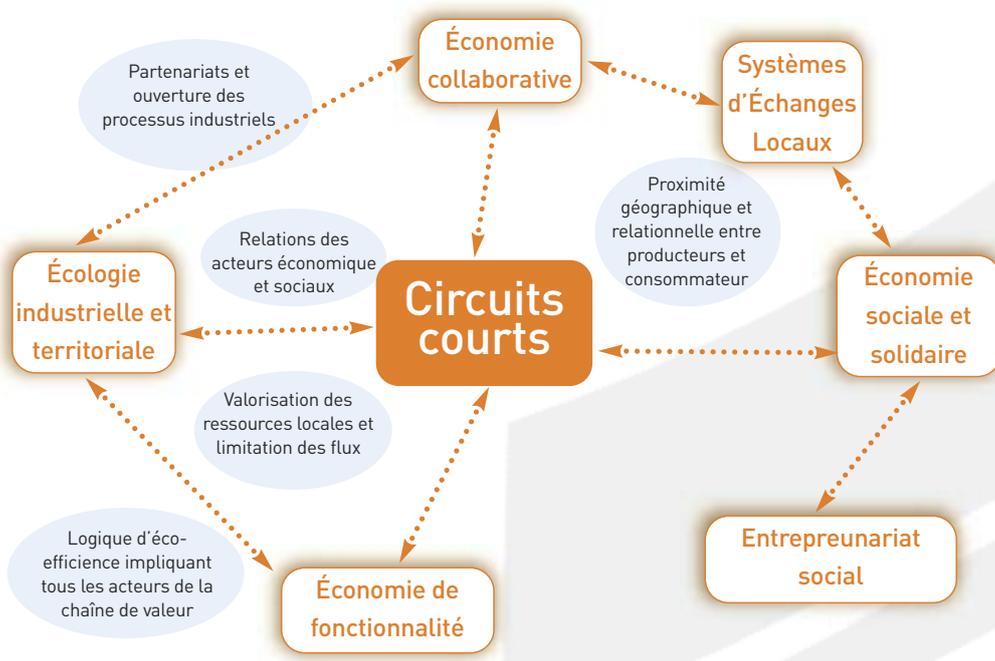
L'efficacité économique des démarches de circuits courts ne peut être établie qu'à partir de nouveaux modes de calcul des

coûts et des prix, c'est-à-dire si l'on réintroduit les coûts externalisés dans l'évaluation des rentabilités. Les modèles économiques doivent réintégrer une « vérité » des coûts globaux (intégrer les coûts des transports, de l'énergie, du CO2, et au-delà, du chômage, du manque de qualification, des coûts sociaux plus généralement). Cela nécessite la mise en place d'instruments et de dispositifs adéquats de mesure des flux – matières, finances, ressources humaines – à l'échelle locale.

Par ailleurs, la prise en compte de nouveaux facteurs de richesse (ressource environnementale, savoir-faire et compétences, investissement « affinitaire », coopérations) incite à l'implication des modes d'entrepreneuriat alternatifs (du secteur coopératif notamment), ou à la mobilisation de l'épargne de proximité.

### Des stratégies de long terme

Les modèles économiques valorisant les circuits courts doivent enfin intégrer les évolutions longues et des horizons stratégiques à grandes échéances : c'est dans le long terme que s'établit le plus souvent la pertinence d'une revalorisation



(1) *Economie circulaire - Contrairement à l'économie linéaire qui s'appuie sur l'exploitation sans limites des ressources, l'économie circulaire propose une maîtrise de l'exploitation des ressources. Le concept d'économie circulaire promeut par exemple un recyclage permanent des déchets en les traitant comme une matière première à part entière.*

(2) *Politiques de développement territorial intégré : les circuits courts - Institut CDC pour la Recherche, Programme LEED de l'OCDE et Fondation pour le Progrès de l'Homme (Janvier 2013).*



Isabelle LAUDIER  
et Philippe SERIZIER,  
Institut CDC pour la Recherche



Jean-Philippe MAGNEN,  
VP Conseil régional Pays-de-la-Loire



Claudine PILTON,  
directrice Aradel



Thierry du BOUETIEZ,  
conseiller ministre de la Ville

de ces approches territorialisées. Les politiques publiques doivent apporter des réponses à la prise en charge de la rentabilité différée de ces choix stratégiques de long terme.

### Mieux connaître et accompagner les initiatives du terrain

Les démarches de « circuits courts » procèdent majoritairement, et assez logiquement, d'initiatives à petite échelle (porteurs de projets individuels, communes, agglomérations). Leur existence est très souvent ignorée par les instances et acteurs dédiés à la facilitation des processus de développement local. L'amélioration de leur capacité de connaissance et d'information ne doit pas être « normalisante » et préserver la diversité des expériences.

### Les collectivités locales dans la démarche circuits courts

Les collectivités territoriales apparaissent comme des acteurs privilégiés pour impulser de nouvelles dynamiques de circuits économiques locaux. Mais ces initiatives supposent une évolution de leurs modes de fonctionnement et de leur organisation.

→ **Favoriser la transversalité dans les organisations territoriales.** La volonté d'une collectivité territoriale de s'impliquer dans des stratégies de développement intégré suppose une plus grande transversalité dans les modes de

travail et l'organisation même des services (traditionnellement sectoriels), ainsi qu'au niveau des processus de décision. Une politique de « circuits courts » ne saurait relever d'une procédure ou d'un service spécifiques.

→ **Vers de nouveaux modes de gouvernance.** La notion de gouvernance même doit prendre tout son sens : dans le champ de la sphère publique, l'articulation entre échelles territoriales semble peu compatible avec un principe strict de répartition par blocs de compétences. Au contraire, elle suppose de la part des entités à l'échelon supérieur la connaissance des projets de « circuits courts » initiés à un niveau plus local, et la capacité à jouer un rôle de concertation, de coordination et d'appui de ces initiatives. La gouvernance des circuits courts doit encourager l'initiative privée diffuse ; et dans cette configuration, les collectivités publiques et leurs opérateurs se trouvent en position de facilitateurs, avec un rôle d'accompagnement plus important, ne se limitant pas à l'appui au démarrage, qui doit se prolonger dans l'évolution des projets. Le soutien au développement des « circuits courts » implique à la fois veille active et souplesse, évaluation régulière, intégration de nouveaux intervenants, adaptation progressive à l'extension des champs d'activité et du périmètre géographique des projets.



*En conclusion, Christian Pierret, ancien ministre, maire de Saint-Dié-des-Vosges, président de la FVM, a présenté un Manifeste reprenant trois grandes propositions basées sur l'intelligence territoriale, l'innovation et la diversité des modèles et le changement de gouvernance locale*



# Manifeste

Conscientes de la nécessité de nouveaux modèles de développement économique plus respectueux des hommes et de l'environnement, les villes moyennes affirment leur responsabilité dans la valorisation de toutes leurs ressources locales. Elles s'engagent dans une stratégie de promotion et de valorisation de l'économie de proximité en vue de favoriser le développement économique durable et l'emploi dans les territoires.

Cela implique notamment de :

## Comprendre l'intelligence des territoires

- **Renforcer** et améliorer les diagnostics du territoire.
- **Elaborer** et utiliser des indicateurs plus adaptés à la connaissance de l'économie territoriale, de ses ressources et de son potentiel de développement, et qui permettent de mesurer l'impact des actions territoriales.
- **Mutualiser** les données disponibles pour un diagnostic partagé entre tous les acteurs, qui permette de mieux identifier les ressources potentielles pour co-construire les stratégies de développement local.
- **Développer** la prospective et les outils de planification stratégique partagés.
- **Favoriser** les démarches de développement économique de proximité et assurer leur intégration aux stratégies régionale, nationale et européenne.

## Soutenir l'innovation et la diversité des modèles

- **Créer** un environnement propice à l'esprit d'entreprise.
- **Planter** des pôles d'innovation au niveau local et faciliter leur mise en réseau.
- **Encourager** la diversité des formes d'entrepreneuriat et des modèles économiques.
- **Refonder** les politiques d'aides aux entreprises, en bannissant la logique de guichet, et en évaluant systématiquement leurs conséquences sur l'emploi.
- **Mettre en cohérence** les politiques relevant de l'emploi, du développement économique, de l'environnement, des transports et de la formation professionnelle, sur un même territoire.
- **Mieux associer** tous les acteurs de l'emploi, de la formation et du développement économique, dont les entreprises.
- **Rapprocher** les instances de formation et de recherche du monde économique local et adapter les formations locales aux emplois locaux.

## Changer la gouvernance et la culture locales

- **Inciter** à la création d'instances de concertation et d'élaboration infra-régionale, prenant en compte la diversité des échelles territoriales de l'action économique.
- **Développer** la capacité à s'organiser de manière transversale (notamment au niveau des services) ; développer la capacité de mise en réseau et d'animation des acteurs locaux.
- **Agir** pour l'assouplissement des règles.
- **Réviser** le code des marchés publics dans les sens d'un « mieux disant territorial et environnemental ».
- Pour cela, **renforcer** dans les marchés publics la référence à des paramètres qualitatifs : circuits courts, réduction des émissions de CO2, critères de qualité...
- **Améliorer** la lisibilité et l'accessibilité des appels à projets pour favoriser les réponses.

# Présentation de la FVM

La FVM est une association qui regroupe les maires des villes moyennes centres dont la population est comprise entre 20 000 et 200 000 habitants ainsi que les présidents des structures intercommunales à fiscalité propre (communautés de communes, communautés d'agglomération, communautés urbaines, syndicats d'agglomération nouvelle) qui intègrent une ville moyenne.

## **Les villes moyennes et leur EPCI représentent 26 % de la population française.**

La FVM a été créée en 1988 en vue de faire reconnaître les spécificités des villes moyennes et de leurs intercommunalités, afin de renforcer leur rôle, d'affirmer leurs potentialités en faveur du développement économique, social et culturel, et de promouvoir leur image.

La FVM a pour président **Christian PIERRET**, ancien ministre, maire de Saint-Dié-des-Vosges.

## **Un partenaire incontesté du débat démocratique**

Le pluralisme politique de ses instances et la répartition géographique de ses adhérents garantissent la représentativité de la FVM qui, conjuguée à son expérience, en font un interlocuteur sollicité régulièrement par les pouvoirs publics.

La FVM contribue régulièrement à faire évoluer les projets et les réformes qui concernent les villes moyennes et leurs communautés.

Cette reconnaissance est un gage d'efficacité pour les villes moyennes et leurs intercommunalités.

## **Un lieu d'échange, de réflexion et de concertation**

La FVM constitue un réseau de partage d'informations et de mise en commun des savoir-faire et des expériences grâce auquel les adhérents disposent d'éléments d'aide à la décision et à la gestion locale.

## **Une force de propositions**

Les débats et analyses, les réunions de travail, les colloques thématiques, le travail d'une équipe permanente et l'apport de spécialistes confèrent à la FVM un niveau d'expertise qui lui vaut d'être reconnue par les élus locaux, les cadres territoriaux, les pouvoirs publics, les entreprises publiques et privées, et la presse qui fait régulièrement écho des travaux et propositions de la FVM.

La FVM constitue un réseau consulté prioritairement lors de tous les grands débats qui intéressent les collectivités locales et l'aménagement du Territoire.

En outre, la FVM est le porte-parole de ses adhérents dans les instances nationales de concertation.

Ses réseaux, qu'ils soient politiques ou associatifs, traversent les frontières : relations avec les instances européennes et les organismes de coopération décentralisée.

La FVM compte aujourd'hui 220 adhérents.



VILLES DE 20 000 À 200 000 HABITANTS

**16,4**  
MILLIONS D'HABITANTS

# La France des villes Moyennes et de leurs intercommunalités

- Vannes Ville adhérente
- Bourges Ville non adhérente
- Commune d'agglomération
- Commune de communes
- Commune urbaine
- Syndicat d'agglomération nouvelle
- Commune d'agglomération rattachée à une grande ville
- Commune urbaine rattachée à une grande ville
- Limite de région
- Limite de département

100 km



© Cartographie Fabrice Le Goff



FVM  
94 rue de Sèvres  
75007 Paris - France

Tél. : +33 1 45 44 99 61  
Fax : +33 1 45 44 24 50  
courriel : [fvm@villemoyennes.asso.fr](mailto:fvm@villemoyennes.asso.fr)  
[www.villemoyennes.asso.fr](http://www.villemoyennes.asso.fr)