

Territorialisation de l'action publique d'appui à la création d'activités en Rhône-Alpes et en Auvergne

La création d'emplois et d'activités nouvelles au sein des territoires ruraux est un enjeu majeur pour l'action publique. En région Rhône-Alpes et Auvergne, de nombreux dispositifs d'appui et d'accompagnement se sont mis en place à toutes les échelles, par des acteurs divers, collectivités locales ou associations, menant des actions coordonnées ou pas. À partir de ces exemples, cet article nous propose d'analyser le déploiement récent de ces politiques locales et régionales d'accueil et les perspectives de progression de l'action publique territorialisée en faveur de l'accueil de populations et d'activités.



Le programme de recherche CréActE (Création d'activités nouvelles et d'emplois) s'est construit autour de l'enjeu de la création d'emplois et d'activités nouvelles au sein des territoires ruraux. Ceux-ci sont, depuis des décennies, l'objet de profondes mutations.

La figure dynamique de la renaissance rurale s'y manifeste par le renouvellement tant des populations qui y vivent que de l'activité et de l'emploi qui s'y déploient sous des formes diversifiées et souvent innovantes, en lien avec une société qui se diversifie et se recompose (photo 1). La création d'activités nouvelles occupe une place de choix, illustrant la multifonctionnalité en devenir des espaces ruraux.

La problématique scientifique de cette recherche s'est inspirée de l'expérience originale et pionnière des « sites de proximité » Rhône-Alpes, qui met en lumière l'importance des conditions préalables à la création, des dynamiques de réseau aidantes pour le créateur, et la place déterminante que les territoires peuvent y jouer. La posture adoptée déplace les questionnements habituels sur les créateurs et processus de création vers le territoire et son système d'acteurs. Il s'agit alors de mieux comprendre comment naissent, prospèrent ou s'épuisent les projets d'activités nouvelles, au sein de collectifs dépassant celui des sphères d'accompagnement, où les territoires s'affirment et agissent en activant tel ou tel levier.

L'analyse territoriale et comparative met au jour, sur trois thèmes porteurs que sont l'agri-ruralité, les services à la personne et plus transversalement les activités alternatives, des dynamiques spécifiques de création d'activités fondées sur l'interrelation entre créateurs, structures d'appui et territoires. Le programme explore diverses configurations géographiques (rural isolé, périurbain, villes moyennes), pour donner des clés méthodologiques favorables à la création d'activités et d'emplois en espace rural.

Considérant les politiques publiques d'appui à la création d'activités comme l'un des facteurs de création d'activités au sein des territoires, l'action publique sera ici étudiée à l'aune des mesures engagées par des structures publiques à différents niveaux. Dans les cas retenus, les dispositifs, programmes et mesures participent du modèle d'analyse et, de fait, de l'émergence d'activités nouvelles sur le territoire.

Notre objectif n'est pas de faire l'inventaire complet des politiques publiques d'appui à la création d'activités, mais d'extraire des éléments de cadrage de niveau régional ou interrégional (Massif central), départemental, local, susceptibles de caractériser les stratégies d'appui des collectivités territoriales qui percolent jusque dans nos territoires d'études.

Ceux-ci partagent un point commun en matière de politiques publiques : leur appartenance à l'Union européenne, à l'Etat français et au Massif central, ce qui leur



● L'accueil de populations et d'activités nouvelles au sein des territoires ruraux est un enjeu majeur pour l'action publique.

© M. Carroué (Iristea)

donne le droit de bénéficier des mêmes appuis potentiels (FEADER et RDR¹, programmes Leaders², zonage de revitalisation rurale, politique de massif). Les principaux éléments de différenciation se situent de ce fait aux niveaux régional, départemental et local (PNR³, pays, communautés de communes, voire communes).

Notre approche vise donc :

- à rappeler le contexte général dans lequel se développent les politiques territoriales d'appui à la création d'activités ;
- à souligner, par l'analyse exhaustive des catalogues d'aide à la création d'activité selon les régions (Auvergne/Rhône-Alpes) et les départements (Allier, Puy-de-Dôme, Cantal, Haute-Loire, Loire, Ardèche), les particularités des politiques publiques d'appui à la création d'activités ;
- à rendre compte des particularités territoriales, en distinguant les éléments favorables et les freins ;
- à décrire et analyser la construction de politiques publiques territorialisées dédiées à l'accueil d'actifs et d'activités selon les régions, voire les départements).

Un contexte de révolution silencieuse des modes d'action publique

Selon Patrick Hassenteufel (Hassenteufel, 2008), les politiques publiques forment, au sens initial du terme, « *les programmes d'action suivis par les autorités étatiques* », autrement dit les pouvoirs publics au sens large, incluant les établissements publics, les collectivités territoriales et l'Union européenne.

Sur un plan très général, l'état actuel des politiques publiques d'appui à la création d'activités, tout en étant l'héritage du passé, en est fort différent et particulièrement complexe à appréhender, du fait d'évolutions structurelles profondes : le désengagement de l'État, la redistribution locale et européenne de l'action publique, la territorialisation des politiques publiques.

Tout d'abord, l'État, acteur principal d'une politique nationale exclusive dans l'après guerre, après avoir mis en œuvre des politiques économiques très interventionnistes (dans le cadre des nationalisations notamment), s'est progressivement resserré sur l'action correctrice d'aménagement du territoire (la création *ex cathedra* d'unités industrielles comme Renault en Bretagne ou dans le Nord, par exemple), pour se désengager progressivement, en limitant son action aux primes d'aménagement du territoire réservées à un zonage géographique sélectif. Cette politique d'intervention sélective et modeste se retrouve dans la loi rurale de 2005, instituant des avantages pour les zones de revitalisation rurale ou pour les zones franches en espace périurbain. Parallèlement à ce désengagement, l'État se recentre sur ses fonctions d'orientation, de régulation, de réglementation, voire de correction.

1. FEADER : fonds européen agricole pour le développement rural ; RDR : règlement du développement rural.

2. Les programmes européens Leader « Liaison entre action de développement de l'économie rurale » visent à faire des territoires ruraux des pôles équilibrés d'activité et de vie.

3. PNR : parcs naturels régionaux.

► L'action publique se trouve ainsi transformée, mais aussi relayée par la décentralisation, qui transfère l'initiative aux collectivités territoriales, assurant par l'action publique locale l'essentiel de l'effort public aux entreprises et aux activités économiques. Cette redistribution des rôles entre l'État, les collectivités territoriales et l'Europe s'accompagne d'un changement de nature des politiques conduites. D'une politique sectorielle tournée vers les grandes entreprises et les équipements structurants, avec la décentralisation on s'achemine vers l'appui, de plus en plus indirect et globalisant, aux petites et moyennes entreprises et à l'emploi. Ainsi, les politiques publiques d'appui à la création d'activités, telles que CréActE les prend en compte, sont souvent adressées aux très petites entreprises, appuyant des activités diversifiées dans le cadre élargi de politiques d'accueil (Auvergne). Ainsi, depuis la décentralisation, la relance de la construction européenne dans les années 1980, l'essor de l'intercommunalité dans les années 1990 puis en 2007 la réforme des politiques publiques (RGPP), le retrait progressif de l'État se confirme, avec en conséquence le transfert de compétences croissantes aux collectivités territoriales et en corollaire la territorialisation des politiques publiques.

Ces changements induisent de multiples questions : quel est le pouvoir de régulation et de changement des sociétés par le politique, dans un contexte de mondialisation croissante où l'économie est ultra dominante ? Quels sont les acteurs et niveaux déterminants de décision et d'action ? Quelles sont les capacités des pouvoirs publics à tenir compte et à intégrer la demande sociale dans les réponses politiques proposées ? Les démarches participatives et contractuelles permettent-elles une meilleure prise en compte des demandes locales ?

Des dispositifs d'aides à la création d'activités diversifiés et en évolution permanente

Ces réflexions se fondent ici sur une analyse comparative des aides publiques des deux régions issu d'un inventaire exhaustif des catalogues d'aides et analyse lexicale qualitative. Il en ressort de fortes similitudes :

- dans l'usage des termes de développement par la création d'activités, source d'emplois ;
- dans le choix de bénéficiaires de nature plutôt collective qu'individuelle ;
- dans le recours, pour l'appui à la création, aux instruments économiques préférentiellement aux dispositifs d'accompagnement et de planification.

La région Auvergne marque sa différence par le concept de territoire, défini comme cible prioritaire de l'action et très présent dans l'organisation fonctionnelle de l'exécutif (l'Agence régionale de développement des territoires d'Auvergne). En Rhône-Alpes, l'appui à la création d'activités et la recherche de l'innovation sont les orientations régionales stratégiques, traduites dans une organisation pilote en « sites de proximité ». Autres spécificités : Rhône-Alpes soutient fortement son agriculture (dans ses formes innovantes comme l'agri-ruralité), l'Auvergne privilégiant les commerces et l'artisanat.

Quant aux politiques départementales, elles semblent recouvrir les aides régionales. En valeur absolue, départe-

tements comme région offrent entre cent et deux cents catégories d'aides. Globalement, les aides départementales comme les aides régionales à la création d'activités représentent presque 20% du total des aides. Les départements assurent d'ailleurs une couverture très complète des différents secteurs, privilégiant les mesures classiques : aide à la création ou au maintien, instruments économiques prépondérants (subventions), ciblage en direction des initiatives à caractère collectif. On notera quelques spécificités comme l'orientation vers l'économie d'entreprise dans l'Allier, la création d'activités touristiques dans le Cantal, le choix du développement durable dans le Puy de Dôme.

En résumé, il existe dans tous les territoires étudiés des dispositifs riches et diversifiés d'actions publiques, révélant une tendance à l'innovation qui reste marginale, avec parfois des redondances entre échelons territoriaux et une lisibilité d'ensemble difficile. C'est alors la capacité à rendre lisible et à communiquer qui semble être discriminante en termes d'accessibilité et d'efficacité.

Une diversité des ressources et des choix stratégiques territoriaux

L'analyse des différents terrains d'étude CréActE souligne la spécificité des configurations locales selon la géographie (proximité urbaine ou isolement), la prise en considération de la création d'activités en termes politiques, stratégiques et organisationnels, le domaine thématique de l'activité.

Incontestablement, la géographie des espaces impacte la création, ne serait-ce qu'en termes quantitatifs. Les cartes situant les créateurs dévoilent des implantations privilégiées près des pôles ruraux ou des espaces périurbains. Cependant, certains espaces se distinguent par le centrage de leur stratégie sur la création d'activités ; c'est le cas en Auvergne des parcs naturels régionaux du Livradois-Forez (Cap Actif) ou même des Volcans (Sancy-Artense) et des Monts d'Ardèche, ou des « sites de proximité » (PNR des Monts d'Ardèche et Noirétable) en Rhône-Alpes. Dans ces territoires, des modes d'organisation spécifiques ont été mis en place et des agents sont spécialement affectés à ce domaine. Une ingénierie particulière permet de prendre en compte les projets des candidats et les mesures d'accompagnement jouent la complémentarité entre catégories d'aides. Les projets innovants et alternatifs sont pris en compte.

Ainsi, en région Rhône-Alpes, le soutien aux activités agri-rurales, mal pris en compte par la politique d'installation du ministère chargé de l'agriculture (DJA : dotation jeunes agriculteurs), est renforcé à l'échelle du département de l'Ardèche par une interprétation plus souple des critères d'éligibilité. Des aides du conseil général complètent utilement cet appui en retenant d'autres critères de choix (innovation, dimension collective, qualité des process et reconquête des espaces). La région assure quant à elle un soutien spécifique à l'agri-ruralité (exploitations rurales localement innovantes) lorsque la DJA ne s'applique pas. À cela s'ajoutent les actions spécifiques mises en place par le PNR des Monts d'Ardèche et le Pays de l'Ardèche méridionale dans le cadre du programme LEADER.

Le dispositif « Site de proximité », conçu par la région Rhône-Alpes en 1995, permet d'appréhender et de traiter globalement la création d'activités sur six territoires pilotes de moyenne montagne particulièrement sensibles à la désertification rurale. Une ingénierie spécifique a été élaborée au fil du temps sur l'accompagnement des porteurs de projet, la qualification des offres, l'activation des potentiels locaux.

En Auvergne, la communauté de communes Saint-Dier-Billom, située aux portes du PNR du Livradois-Forez n'affiche pas d'ambition spécifique en matière d'accompagnement à la création d'activités, au motif qu'il existe une organisation ad hoc à l'échelon du PNR (CapActif). Cependant, elle active d'autres leviers, tels que l'habitat, les déplacements et la culture, en développant ses compétences optionnelles au profit de l'accueil d'actifs. Pour autant, la complémentarité pratiquée de fait ne semble pas relayée par une bonne coordination de l'information. Dans les autres espaces, les politiques d'appui paraissent plus partielles, conventionnelles et moins ouvertes sur l'innovation (Combrailles, Cézallier). Pour autant, on y observe des créations d'activités particulièrement innovantes. La personnalité des porteurs de projet est de fait sensiblement différente dans les espaces territorialement peu organisés (Cézallier). Nos travaux ont montré qu'ils y étaient plus âgés et mieux formés, en somme plus autonomes.

En termes de domaine d'activités, avec l'agri-ruralité et les services à la personne retraitée, on se trouve dans des champs très structurés par une politique d'État (voire européenne pour l'agriculture) historique. Dans les deux cas, la création d'activités se confronte à un cadre rigide, plutôt contraignant dès qu'elle s'exerce sur un mode alternatif. Ainsi, une grande part des initiatives agri-rurales se trouve de fait hors DJA ou pour les services aux retraités hors du standard dominant dans le domaine social (soins, repas, aide ménagère à domicile). Dans ces deux cas, les obstacles qui s'élèvent ne relèvent pas des mêmes domaines : ici le foncier indisponible, là le cadre réglementaire contraignant. En revanche, la concurrence est ressentie localement et les représentations du métier jouent toujours contre le pionnier, le marginal et l'innovant.

Le contournement de telles contraintes n'est pas aisé.

En matière agricole, le modèle dominant partagé par les organisations professionnelles domine les politiques françaises. Les collectivités territoriales s'interdisent souvent d'intervenir dans ce qu'elles pensent être un domaine réservé. Les initiatives ouvertes et innovantes sont généralement le fait du syndicalisme d'opposition (confédération paysanne) et des associations (CIVAM⁴, associations pour l'agriculture biologique, entreprises d'économie solidaire), de configurations locales dissidentes, voire de collectivités territoriales utilisant par exemple des fonds LEADER.

Dans le domaine des services à la personne, le jeu est plus ouvert depuis que l'État reconnaît, réglemente, encourage les services à la personne dans une logique de régulation conventionnelle subventionnée. Cependant subsistent des obstacles administratifs et réglementaires, outre le frein des représentations sociales, le privé occupant rarement le terrain social.

Ainsi, l'action publique d'État en faveur de l'économie est très hétérogène selon les secteurs d'activités, entre subventionnement (agriculture), réglementation (social et santé), libre entreprise (artisanat), ou ignorance (mise en valeur économique des patrimoines ou installation de prestataires touristiques étrangers). Les acteurs territoriaux sont inégalement disposés à faciliter les initiatives et, lorsqu'ils le sont, les formes de coordination restent l'exception (« sites de proximité », CLIC⁵ dans le domaine du social et de la santé à destination des personnes âgées). L'entrée par les activités alternatives, où la référence à un système de valeurs est structurante (exemples de formes atypiques d'agri-ruralité), illustre une situation courante où il n'y a pas de politique d'État dédiée à la création d'activités, et guère plus d'action publique aux autres échelons territoriaux. La création d'activités alternatives reste ainsi une affaire individuelle ; les réseaux des créateurs, disparates, n'appartiennent à aucune filière ou système d'acteurs organisé et sont essentiellement personnels, familiaux ou de voisinage. Ainsi, aucun lobby ne pèse sur l'action publique, qui reste l'exception. Généralement, la défiance locale est la règle (Combrailles) et le succès ne tient qu'à l'énergie et à la clairvoyance du candidat, qui sait dans une démarche proactive et empathique construire et s'entourer des réseaux locaux d'appui.

La territorialisation de l'action publique en faveur de la création d'activités s'affirme au fil des ans, mais les choix stratégiques des territoires, influencés par leurs populations, leurs modes de fonctionnement ou d'organisation et leur position géographique, tendent à différencier les espaces et, de fait, les créateurs qui s'y installent. L'irruption de la problématique « accueil » serait-elle de nature à repenser la création d'activités dans les espaces ruraux ou périurbains ?

De l'appui à la création d'activités à l'accueil de nouvelles populations

L'analyse conduite par le haut : politiques descendantes d'appui à la création d'activités (massif, régions, départements) ou par le bas : politiques territorialisées de formats variés (communautés de communes, « sites de proximité », pays, PNR...) souligne en définitive une profusion spontanée des initiatives, publiques mais aussi privées, collectives ou non, une grande hétérogénéité de dispositifs et de mesures, l'absence de lisibilité et de coordination. La diversité des modes d'organisations et des caractéristiques territoriales prend ainsi le pas sur les tentatives d'harmonisation des politiques descendantes. Par ailleurs, depuis une quinzaine d'années, la problématique de la création d'activités est réinterrogée par la problématique plus large de l'accueil qui, pour l'espace « Massif » et pour la région Auvergne, est affichée comme l'axe majeur du développement économique et de l'aménagement du territoire.

4. CIVAM : centre d'initiative pour valoriser l'agriculture et le milieu rural.

5. CLIC : centre local d'information et de coordination gérontologique.

► La montée d'une dynamique de l'accueil, d'abord inaperçue, apparaît avec le recul comme une révélation, à mesure que le concept d'accueil se précise, qu'un discours sur l'accueil se construit à l'occasion de rencontres et de débats nationaux ou régionaux, qu'une ingénierie s'échafaude dans la construction de stratégies de plus en plus globales, voire de politiques d'accueil assumées.

En l'absence du pouvoir étatique et d'institutionnalisation politique, une grande diversité d'initiatives émerge, révélatrice d'une nouvelle créativité territoriale. Françoise Cognard (Cognard, 2010) montre dans sa thèse comment trois territoires de moyenne montagne, le Diois, le Séronais et le Morvan, construisent leur propre projet sur des problématiques particulières, ici le renouvellement de l'agriculture, là le maintien d'une école, ailleurs une prise de conscience de la désertification, jouant d'opportunités locales ou nationales, de leaders providentiels et d'une dynamique collective pour impulser un projet structurant autour de l'accueil de nouvelles populations et d'entreprises.

À toutes les échelles apparaissent ainsi des initiatives. De la plus petite commune, telle Les Voivres en Lorraine, à l'organisation interrégionale de territoires d'accueil « Créer et vivre en Massif central », en passant par les pôles locaux d'accueil de la région Limousin, le dispositif d'origine québécoise « Place aux Jeunes » ou le réseau d'accueil « Cap Actif » initié par le parc naturel régional du Livradois Forez, se révèle un panorama composite de la créativité territoriale en termes de construction de politiques d'accueil. Le répertoire Rural Innova (2007), sans prétendre à l'exhaustivité, offre un inventaire récent des initiatives territoriales en matière d'accueil sous forme de fiches-actions et d'un guide de bonnes pratiques.

Dans le même ordre d'idées, l'analyse de trois régions françaises très investies dans les politiques d'accueil, le Limousin, l'Auvergne et Rhône-Alpes, offre une illustration de la diversité des ambitions et des stratégies en termes d'accueil. Si la région Rhône-Alpes, s'appuyant sur son savoir-faire en termes d'ingénierie, met l'accent sur le dispositif d'accompagnement des « sites de proximité », la région Limousin s'appuie sur les porteurs de projets qu'il faut accueillir au sein des communautés locales grâce aux « pôles locaux d'accueil », tandis que la région Auvergne confie l'accueil aux territoires, considérés dans la logique régionale de l'Agence régionale de développement des territoires d'Auvergne comme les fers de lance du développement territorial.

La construction récente des politiques d'accueil au sens générique reconfigure l'approche de la création d'activités dans les territoires ruraux dans une perspective transversale et prospective. Ainsi, l'action publique en faveur de la création d'activités s'est totalement redéployée autour de l'accueil de nouvelles populations, déplaçant le centre de gravité du champ sectoriel de la création d'entreprise à celui de l'installation de nouveaux actifs et de nouveaux acteurs au sein de la société locale.

Conclusion

L'émergence remarquée des territoires au cœur de l'action publique en faveur de la création d'activités est une bonne nouvelle pour les créateurs d'entreprise et d'activités nouvelles. Sous réserve de très bien s'informer, ceux-ci disposent selon les lieux, d'appuis inédits, bien adaptés à leur situation, mais jouant de fait sur la concurrence entre territoires.

Pour les territoires, une petite révolution est en cours. Certains l'ont compris avant d'autres en organisant des collaborations partenariales et en inventant une ingénierie inspirée par l'esprit d'entreprendre. Reste à imaginer pour l'État, l'Europe et les régions, des modes de transposition bénéficiant solidairement à tous les territoires. ■

Les auteurs

Agnès BONNAUD

Université Lumière Lyon 2 – Laboratoire d'études rurales Lyon 2 – Faculté de géographie, histoire, histoire de l'art, tourisme – 5 avenue Pierre Mendès-France – F-69676 Bron Cedex – France
✉ agnes.bonnaud@univ-lyon2.fr

Aurore BONNIOT, Christel BOSC, Marie-Anne LENAIN et Jean-François MAMDY

VetAgroSup – UMR Métafort – Campus agronomique de Clermont – 89 avenue de l'Europe – BP 35 – F-63370 Lempdes – France
✉ aurore.bonniot@vetagro-sup.fr
✉ christel.bosc@vetagro-sup.fr
✉ marie-anne.lenain@vetagro-sup.fr
✉ jean-francois.mamy@vetagro-sup.fr

EN SAVOIR PLUS...

📖 **COGNARD, F.** 2010, *Migrations d'agrément et nouveaux habitants dans les montagnes françaises : de la recomposition territoriale au développement territorial ; l'exemple du Diois, du Morvan et du Séronais*, thèse d'université, Faculté de Géographie de l'Université Blaise Pascal, Clermont-Ferrand.

📖 **GRASSET, E., LENAIN, M.-A., MAMDY, J.-F.**, 2012, Les conditions d'émergence et de créations d'activités nouvelles dans les territoires ruraux, Programme PSDR/CréActE, Symposium PSDR 19-21 Juin 2012, Numéro spécial de la Revue d'Auvergne.

📖 **LENAIN, M.-A.**, 2011, *Dynamiques et accompagnement des TPE inventives : entre territoires et réseaux*, thèse de doctorat en géographie, Faculté de Géographie de l'Université Blaise Pascal, Clermont-Ferrand, 386 p.

📖 **MAMDY, J.-F., GUILLOT, M.**, 2011, La mise en place des politiques d'accueil territoriales en France : héritage ou renouvellement du modèle de développement local ?, communication au colloque de l'ASRDLF, Martinique, 6-8 juillet 2011.



L'action publique territoriale est amenée à financer la création d'activités privilégiant certains secteurs stratégiques comme le tourisme.