

LE « SYNDROME DECAZEVILLOIS » OU COMMENT DÉPASSER LA DÉSINDUSTRIALISATION PAR LE PROJET TERRITORIAL

François Marty, Évelyne Calmette

28/03/2018

Dans le débat sur les fractures territoriales, le cas des villes désindustrialisées, que Lionel Jospin avait défini par le « syndrome decazevillois », revêt une importance particulière. Le maire de la ville de Decazeville et son adjointe reviennent sur cette désindustrialisation, ses conséquences et les réponses apportées, alors que des journées dédiées au développement territorial des villes désindustrialisées y seront organisées début juin 2018. Avec cette note, l'Observatoire de l'innovation et de l'expérimentation locales de la Fondation lance une série de travaux sur ce sujet, autant d'occasions de mesurer la capacité de résilience, par l'innovation, de territoires confrontés aux mêmes enjeux.

Petite histoire de Decazeville

Decazeville est l'un des plus anciens bassins miniers et sidérurgiques de France. La proximité de gisements de fer et de mines de charbon a permis la création d'une usine dont les hauts-fourneaux ont donné leur première coulée la nuit de Noël 1828. Cette industrialisation lourde en milieu rural a connu un essor considérable de 1830 à 1860, mais plusieurs facteurs (gestion de la société, apparition de l'acier, marché des chemins de fer, etc.) ont eu raison de l'entreprise qui a ensuite végété jusqu'en 1895, avant un nouvel âge d'or jusqu'en 1925 avec la plus grande mine française à ciel ouvert. La suite n'est qu'un lent dépérissement de la structure malgré l'aide de l'État et quelques initiatives locales.

Mais l'histoire de Decazeville, c'est d'abord et surtout celle de ses habitants : des ruraux issus de la région (Aveyron, Lot, Cantal...) devenus salariés, des employés venus d'autres sites des groupes qui ont contrôlé celui de Decazeville (de Commentry, notamment) et des immigrants issus de flux migratoires successifs (Britanniques dans les années 1830, Italiens, Espagnols, Polonais, Tchèques

et Maghrébins tout au long du XX^e siècle). En 1931, la ville connaît son maximum de population avec 15 300 habitants. Le dernier recensement de 2016 donne le chiffre de 5 600 habitants. Le déclin démographique est marqué et devrait se poursuivre, avec le vieillissement notable de la population.

Des élus face à la désindustrialisation

Nous sommes élus municipaux de Decazeville. Depuis plusieurs mois, nous réfléchissons à l'avenir de notre territoire et, par extension, à celui de territoires qui, comme le nôtre, ont été marqués par une activité dominante et/ou la révolution industrielle du XIX^e siècle (mines de charbon et de fer, métallurgie(s), verrerie...), et dont le déclin a débuté dans l'entre-deux-guerres.

Decazeville est en effet un exemple des conséquences de la désindustrialisation sur les territoires. Lionel Jospin parlait d'ailleurs du « syndrome decazevillois ». La désindustrialisation en France est désormais un constat. Le poids de l'industrie n'est plus que de 12 % dans le PIB en valeur et les emplois industriels fondent de 56 000 postes par an depuis vingt-cinq ans en moyenne. Les territoires organisés autour des activités économiques créées au cours de la première ou de la seconde révolution industrielle ont vu leurs activités industrielles décliner, voire disparaître totalement : sidérurgie lorraine, textile du Nord, mines du Massif central, etc. Et aujourd'hui, d'autres territoires sont confrontés à la disparition de leurs principales activités économiques, victimes de la métropolisation de l'économie. Laurent Davezies le rappelait au cours du colloque organisé par l'Observatoire de l'innovation locale de la Fondation Jean-Jaurès et la Caisse des dépôts en juin 2017 : depuis quinze ans, l'emploi s'est réduit dans nombre de territoires et n'a progressé fortement que dans quelques territoires, au sein des métropoles.

Nous souhaitons nous dégager de la posture de « résistance » et de l'approche sociale presque exclusive qui ont marqué ces six dernières décennies. À l'inverse, nous voulons enclencher une démarche volontariste et propositionnelle. Elle se traduirait en particulier par l'organisation tous les deux ans de journées dédiées au développement territorial de secteurs désindustrialisés, comme ceux de Decazeville. Pourraient s'y engager un dialogue et un échange d'expériences entre des territoires qui ont connu une évolution comparable. Des chercheurs, des opérateurs comme les sociétés de réindustrialisation ou la Caisse des dépôts, des agences de développement économique, en seraient notamment les parties prenantes. Notre projet reçoit unanimement une critique bienveillante.

Deux France

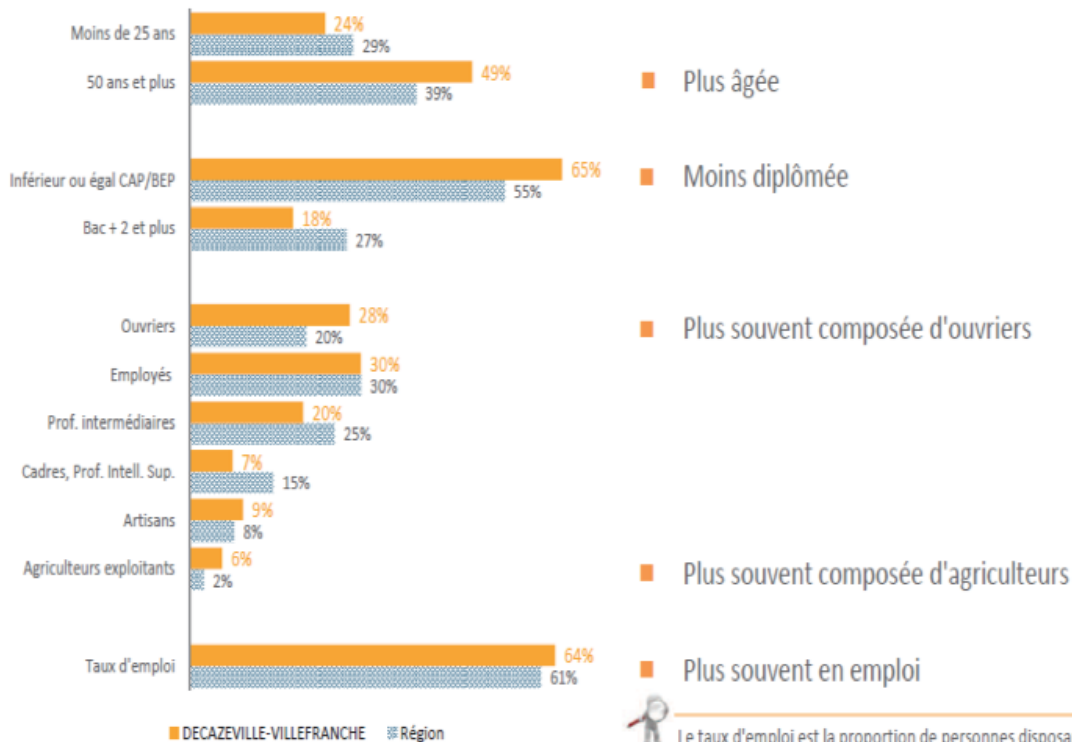
Le sentiment qu'il y a deux France, celle des métropoles, « expansionnistes », et celle des territoires ruraux en difficulté, est partagé par beaucoup. Ainsi, lors d'un débat sur Public Sénat, le 24 janvier 2017, dans l'émission « L'épreuve de vérité », avec pour invité Pierre Gattaz, président du Medef, le contraste était patent entre d'un côté une vision positive de notre économie face aux pays émergents et à la mondialisation, l'enthousiasme sur le devenir de notre pays et sur l'emploi, la présentation d'une France qui gagne et a des projets ; et de l'autre la situation des territoires. Le clivage entre les populations rurales et urbaines, ou encore entre les métropoles et les régions « oubliées », demeure fondamental pour comprendre aujourd'hui l'organisation et la dynamique de notre société. Certes, une réflexion est menée pour la création et le maintien des emplois dans ces territoires grâce aux moyens du numérique, au télétravail et à l'entrepreneuriat. Mais il faut pallier les différences entre les métropoles qui ont de la croissance, qui exportent, et nos régions qui se replient sur elles-mêmes faute de mieux. Decazeville illustre ce constat, comme le montre le tableau suivant.

Quelques chiffres révélateurs de disparités

Éléments de comparaison	Decazeville	France
Revenu fiscal de référence moyen par foyer en 2015	18 440 €	24 761 €
Part des foyers fiscaux imposables en 2015	32,60 %	61 %
Taux de chômage	15,30 %	10,30 %
Taux de pauvreté	16,80 %	14,10 %

Source : mairie de Decazeville.

Comparée à la région, la population du bassin d'emploi est...



Source : INSEE - Recensement 2013



Le taux d'emploi est la proportion de personnes disposant d'un emploi parmi celles en âge de travailler (15 à 64 ans). Le taux d'emploi reflète la capacité d'une économie à utiliser ses ressources en main d'œuvre.

Les différentes études réalisées soulignent la précarité d'une frange notable de la population au sein de notre ville désindustrialisée.

Ces difficultés économiques et sociales, ce repli, sont la conséquence de la lente disparition d'une industrie qui faisait vivre notre ville. Dans l'histoire récente, la désindustrialisation a marqué de sa profonde empreinte de vastes régions comme le Nord-Pas-de-Calais ou la Lorraine, le bassin stéphanois, mais également des territoires plus restreints : Montluçon, La Mure en Isère, les sites de production de Moulinex en Normandie, de la métallurgie ardennaise. Tous sont désormais confrontés à une démographie en berne et à un vieillissement de leur population. Ils souffrent d'une image fortement dégradée et d'un manque d'attractivité dans des zones elles-mêmes considérées

comme rurales, donc qui suscitent un faible intérêt, surtout comparées aux métropoles dont on ne cesse de vanter la croissance, et qui irriguent des espaces toujours plus importants. Que seraient, dans le Sud-Ouest, Albi et Montauban sans Toulouse ?

Ne pas baisser les bras

Une fois le constat établi, il convient de ne pas se décourager et de passer à l'étape suivante, celle du projet. Il est nécessaire de changer l'image de la ville, au moins autour d'elle, de la rendre plus accueillante et attractive afin de ne pas perdre la population jeune et d'attirer de nouveaux habitants. Déjà, notre éligibilité à l'appel à manifestation d'intérêt de revitalisation des centres-bourgs va certainement permettre de s'engager dans cette voie et, au passage, de stimuler l'économie locale.

Mais il nous faut dégager un projet plus ambitieux, pour nous, Decazevillois, mais plus généralement pour tous les territoires désindustrialisés, en difficulté de reconversion, en mal d'avenir. Les divers échanges entre toutes les parties prenantes (communes, intercommunalités, acteurs économiques, collectifs, associations) et les différentes interventions lors des journées de réflexion que nous organisons en juin prochain à Decazeville doivent permettre la concrétisation d'actions capables de poser les bases d'un redéploiement des régions/territoires isolés ou abandonnés, et ainsi de les faire tous entrer dans un cercle vertueux. C'est d'une discussion sans concession, sans biais idéologique mais de bon sens que naîtront les solutions. Chaque territoire a ses faiblesses qui doivent pouvoir être converties en atouts.

Il s'agit d'un travail de longue haleine. N'oublions pas les zones de sous-emploi chronique de la fin des années 1950, les pôles de conversion du milieu des années 1980 qui sont encore au hit-parade des territoires fragiles en quête d'avenir. Le désenclavement routier ou ferroviaire (le TGV, essentiellement) ne fait pas tout. La récente crise des territoires bretons et, plus précocement, en Normandie, celle des Moulinex, soulignent bien les difficultés rencontrées et l'effort de longue durée à fournir.

Au-delà des aspects sociaux et des drames qui peuvent en résulter, le processus d'arrêt d'une activité dominante est parfois bref, parfois disséminé, comme dans l'agriculture ou les entreprises artisanales. Et rebâtir prend toujours du temps, sans assurance de réussite immédiate. La statistique est terrible : sur dix créations d'activité, combien en reste-t-il cinq ans après ?

Rebâtir ensemble

Rebâtir, oui. Mais sur quelles bases ? C'est certainement ici que la complexité de la démarche prend toute sa signification ; que le facteur humain s'avère déterminant. L'alchimie du redéploiement d'activités nécessite un creuset auquel, chacun dans son domaine, doit apporter le plus grand soin, loin de tout corporatisme. L'intérêt général, même s'il est mis à mal, doit être le ciment d'une cohésion nécessaire. En ces temps de disette budgétaire, les acteurs locaux, quels qu'ils soient, sont les meilleurs connaisseurs de leur territoire et assurément les meilleurs catalyseurs d'une action de développement partenariale et volontariste.

Néanmoins, des minima sont requis et c'est là que l'intervention de l'État s'avère incontournable. Que faire dans des territoires dépourvus de services publics ? Rappelons-nous la manifestation de Guéret dans la Creuse en 2005 pour leur défense en zone rurale, qui a rassemblé plusieurs milliers d'élus venus de tout le pays ! Ici on déplore la fermeture d'un bureau de poste, là la baisse d'activités du centre hospitalier local, plus loin la réduction des heures d'ouverture d'un service ou son transfert, sans contrepartie, aux collectivités locales comme l'instruction des permis de construire.

À l'autre extrémité, l'acceptabilité des projets par la population locale est devenue un enjeu majeur, voire un préalable à tout développement. Les acteurs négatifs et/ou les opposants sont souvent des habitants convaincus que le projet présenté est source de nuisances pour eux et facteur de dévalorisation de leur patrimoine. Tout le monde est favorable à l'ouverture d'une ligne ferroviaire TGV, mais jamais si elle traverse son jardin...

Nous, élus, avons décidé de relever ces défis. Ce n'est pas parce que les choses sont complexes qu'il ne faut rien faire. En 1947, Jean-François Gravier publiait son ouvrage *Paris et le Désert français*. L'émergence des métropoles régionales, tant critiquées aujourd'hui, résulte en grande partie de cette réflexion. En un demi-siècle, le visage du pays a été transformé, personne ne peut le nier. Néanmoins, dans le même temps, à l'image de Decazeville, des territoires plus ou moins étendus ont été exclus d'une dynamique de développement ou, à défaut, privés de croissance. Jusqu'aux années 1980, la ligne Saint-Malo-Genève coupait la France en deux : Paris, le Nord et l'Est étaient présentés comme des régions industrielles et dynamiques, créatrices de richesses. Le reste du pays apparaissait comme en repli. Trente ans plus tard, on évoquait la *diagonale du vide* qui, des Landes à la Meuse, réunissait de nombreux territoires en difficulté. Le généticien Axel Kahn l'a parcourue à pied et ses observations ont confirmé cette situation.

Construire un projet de territoire

Parce que Decazeville et sa région (l'Aveyron) ont très tôt, au moins depuis les années 1930, été concernées par les réductions d'activités économiques (sidérurgie, exploitation de la houille, métallurgie...), une sensibilité et une approche particulières des axes de redynamisation du territoire ont vu le jour. Face à l'incontournable « résistance » qui fait florès depuis plus de soixante ans auprès d'un auditoire local, mais dont la principale réussite a été de marginaliser encore davantage un bassin d'activités traditionnelles, héritier direct de la première révolution industrielle, nous souhaitons agir par le projet.

En tant qu'élus, nous avons compris que notre territoire ne doit pas espérer le retour de l'industrie lourde. Aujourd'hui, les grandes entreprises qui jouissent de capacités d'investissement importantes sont happées par les métropoles, qui peuvent proposer un environnement plus favorable et les faire bénéficier de l'effet réseau. La question est de savoir comment empêcher des territoires comme le nôtre de devenir des déserts démographiques, économiques et industriels.

Aide-toi, le ciel t'aidera ? Ce vers de La Fontaine nous a invités à la réflexion, à la prise en charge de notre avenir, sans tout attendre de la collectivité ou de l'État. Elle nous a incités à devenir acteurs de notre existence. Les territoires, lorsqu'ils ont fait face à leurs obligations, n'ont plus beaucoup de moyens pour faire autre chose. À eux de définir leurs priorités, d'identifier leurs points forts. Afin de réduire le risque de compétition entre territoires, nous avons développé une réflexion sur leur cohésion qui permet à chacun de se positionner en fonction de ce qui se réalise autour de lui. Ainsi est née la « Mecanic Vallée » réunissant plus de 200 entreprises dans le secteur de l'automobile et de l'aéronautique qui emploient 14 000 personnes entre Aveyron, Lot et Corrèze. Dans ce cadre, l'innovation devient possible, par la complémentarité et l'accompagnement des projets. C'est ainsi notamment qu'est né le projet de développement d'une entreprise de recyclage de batteries. Le projet Phénix porté par la société SNAM de la commune de Viviez (Aveyron), par la voix de son président, a été récemment présenté à l'État et ses services, aux partenaires locaux et à la presse, par ces mots : « Nous voulons aller plus loin que le recyclage. Créer de la valeur en fabriquant des batteries. Nous sommes dans une suite logique de notre démarche industrielle. » Ce projet est né après quatre années d'études. Il permettra la fabrication de batteries neuves industrielles à partir de matériaux et composants recyclés. Ce sera un investissement de 25 millions d'euros portant sur la création de 645 emplois.

Un autre exemple est l'innovation industrielle. Présentée au salon aéronautique du Bourget, la machine à aligot a bénéficié d'un accueil favorable dans les médias nationaux et régionaux. Cette machine conçue par un cuisinier local et un célèbre restaurateur parisien sera réalisée en

partenariat avec une entreprise installée à Decazeville. Celle-ci envisage de lancer une chaîne de production dédiée à la fabrication de ces machines hautement technologiques, qui seront commercialisées auprès de restaurateurs d'envergure nationale et internationale. Elle allie un produit traditionnel, l'aligot, et un procédé industriel innovant qui consiste à fabriquer le produit fini à partir d'une purée à base de flocons stockés à -20 degrés dans l'appareil, puis chauffés à 74 degrés. Une assiette d'aligot chaud et filant sort de la machine en moins d'une minute.

Ces exemples d'innovations sont là pour montrer que, si le recours systématique à l'État s'estompe aujourd'hui (les zones de sous-emploi chronique des années 1957-1960, les plans de reconversion des entreprises nationalisées, les pôles de conversion de 1984...), les acteurs locaux et, parmi eux, les élus municipaux et communautaires, veulent être davantage présents et se présenter comme forces de proposition dans un pays encore marqué par le syndrome de l'opposition entre Paris et le « désert français » chère à Jean-François Gravier.

Pour des territoires comme Decazeville, souvent chef-lieu de canton, voire sous-préfecture en zone rurale, les acteurs locaux ont indiscutablement un rôle à jouer, de la prise de conscience au lancement de réalisations concrètes. Seuls, ils ne peuvent pas grand-chose. Sans eux, rien n'est possible. Dans un environnement en évolution (avec la globalisation de l'économie et ses conséquences concrètes, la recherche d'une organisation optimale dans les entreprises et les administrations, la redéfinition des compétences des collectivités territoriales...), construire un projet de territoire qui engage sur les trente années à venir prend un peu de temps. La durée d'un mandat (six ans) est souvent à peine suffisante pour les élus locaux, surtout lorsque l'approche s'opère dans un cadre intercommunal, voire intercommunautaire (les pôles d'équilibre territoriaux et ruraux, PETR).

Les cadres réglementaires imposés par l'État peuvent, paradoxalement, constituer des freins importants. Les plans de prévention (contre les inondations, les risques technologiques...) et pour les pays miniers, les plans de prévention des risques miniers sont de nature à bloquer toute évolution des territoires, notamment en raison de leur intégration dans les plans locaux d'urbanisme. Ainsi, l'évolution des normes en matière de pollution des sols pour les anciennes localités industrielles engendre des coûts de remise en l'état d'origine toujours plus importants. La recherche d'un équilibre entre développement territorial et protection des biens et des personnes est nécessaire. La loi Alur (2014), par ses prescriptions en matière d'urbanisme, oblige, en parallèle, à des révisions parfois douloureuses sur l'étalement urbain et la (re)construction dans la ville et dans les bourgs. Construire un projet de territoire, c'est aussi recenser ce type de contraintes.

Le développement peut-il être au rendez-vous de ce projet de territoire ? Probablement, et c'est

toute l'ambition de ce dernier, mais à quelle échelle de temps ? Un an ? Cinq ans ? Dix ans ? Davantage ? Dans une perspective d'égalité des territoires ou, à l'inverse, de compétition entre eux ? La réponse se trouve sans doute entre ces deux extrêmes.

L'institution d'un colloque national dans un territoire désindustrialisé, première étape d'un projet de territoire

L'idée d'organiser un colloque à Decazeville est d'en faire le catalyseur du projet de territoire. Cette idée est liée à la parution d'une étude de Laurent Chalard en 2003 dans la revue *Population & Avenir*. Le cas de communes autrefois industrielles nous a permis de comprendre que Decazeville était loin d'être isolée en France. Il faut donc échanger sur les inégalités territoriales et les reconversions des anciens bassins industriels, avec l'intervention de représentants des territoires engagés dans une dynamique de développement, mais aussi de représentants de l'État. Ainsi, nous pourrons commencer à fédérer plusieurs territoires aux problématiques identiques et être un lieu de dialogue avec les agences et institutions dédiées au développement territorial.

Ce colloque se tiendra les 7 et 8 juin 2018 en Aveyron sous l'intitulé « Rencontres de Decazeville, nos idées sont notre futur ». Il réunira de multiples intervenants : élus locaux, départementaux et régionaux, parlementaires, représentants de l'État, des chambres consulaires, du Commissariat général à l'égalité des territoires, universitaires et chercheurs, partenaires sociaux, responsables de think tanks, d'entreprises et d'organisations. Il s'agira d'échanger idées et méthodes entre territoires confrontés aux mêmes enjeux. Ceux d'hier, d'aujourd'hui et de demain, qui ont vécu ou vivent une rupture dans leur dynamique en raison de la disparition brutale d'une activité économique prédominante, quel que soit le secteur concerné (agriculture, agroalimentaire, exploitation de gisements minéraux, industrie, services, défense nationale, arsenaux...).

L'ambition des « Rencontres de Decazeville » est bien d'identifier les possibilités en tentant une synthèse sur la compréhension des mécanismes en cours en matière d'organisation des territoires, de concurrence et de compétitivité. Le développement des intercommunalités, parfois à marche forcée, et les transferts de compétences depuis près de vingt ans rebattent les cartes alors que, dans le même temps, l'État tend à être moins présent dans la gestion de proximité. Quels rôles peuvent jouer les départements et les régions ?

L'objectif du colloque est de fédérer des territoires qui, seuls, dans une complexité toujours croissante, ont peu de chance de se faire entendre. Il faut réduire l'écart entre les métropoles et des territoires comme Decazeville qui, faute d'une meilleure situation, ont du mal à résister au repli

sur soi. Ainsi, ces rencontres pourront être le catalyseur de notre projet de territoire, qui ne vise pas seulement à attirer des investisseurs, mais aussi à donner une image positive et à relancer une dynamique humaine mise à mal.