



REGARDS SUR LES STRATÉGIES ET ACTIONS ÉCONOMIQUES LOCALES

Montée en puissance et diversification
des compétences intercommunales



SOMMAIRE

4 PRÉFACE

5 INTRODUCTION

7 PARTIE I

Inscrire une stratégie de développement économique au cœur du projet de territoire

23 PARTIE II

L'émergence d'une autorité organisatrice du développement économique local

47 PARTIE III

Une approche transversale de l'action économique

79 PARTIE IV

Des thématiques clés concourant au développement économique

100 MISE EN PERSPECTIVE

101 CONCLUSION

102 GLOSSAIRE

103 ANNEXES

Au moment où s'engagent les débats sur le projet de loi NOTRe qui a, entre autres, pour objectif de clarifier les responsabilités territoriales en matière de soutien du développement économique, l'AdCF a considéré utile de mettre à disposition de ses adhérents et partenaires une étude consacrée aux stratégies et actions économiques conduites par les intercommunalités. Cette étude s'appuie sur de nombreux témoignages d'élus et cadres territoriaux recueillis en 2014, parfois avant les renouvellements électoraux de mars. Même lorsque ces acteurs ont quitté leurs responsabilités exécutives locales ou leurs fonctions administratives, il nous a néanmoins semblé utile de faire connaître leur regard et leur expérience au terme d'un mandat 2008-2014 marqué par une montée en puissance de l'action économique des communautés.

Le développement économique constitue l'une des compétences obligatoires de toutes les catégories de communautés. Lors de la dernière convention nationale de Lille de l'AdCF, en octobre 2014, les présidents ont considéré qu'elle constituait leur priorité de mandat dans un contexte de crise économique profond et de progression préoccupante du chômage. C'est pour cela que l'AdCF a proposé aux acteurs économiques et partenaires sociaux un Pacte pour la croissance, l'emploi et l'innovation dans tous les territoires de France. En liaison avec les régions, auxquelles incombe la coordination des grandes stratégies de filières, l'action sur les qualifications, le financement des entreprises (aides directes diverses, capital-investissement...) et l'appui à l'export, les communautés ont un rôle considérable à jouer dans l'ancrage territorial de notre tissu d'entreprises. TPE, PME, ETI, établissements dépendant de grands groupes... nos entreprises ont toutes besoin au quotidien d'interlocuteurs qualifiés pour leur apporter des solutions d'implantation ou d'extension immobilière, des réponses aux problèmes de transport ou de logement de leurs salariés, un raccordement aux réseaux techniques indispensables à leur développement (assainissement, numérique, voiries...).

Nous avons la conviction que les intercommunalités sont déjà ou vont devenir, au cœur de nos bassins d'emploi, les interlocuteurs publics de premier rang des entreprises, les « points d'entrée » dans des dispositifs nombreux et parfois mal coordonnés. L'AdCF a pris des engagements pour promouvoir un effort de rationalisation des outils et structures de développement territorial. Si chacune a souvent ses spécificités et ses raisons d'être, il existe néanmoins souvent des recoupements et des redondances, voire des concurrences, qui mettent à l'agenda un effort de rationalisation. Le projet de loi NOTRe comme la réforme des réseaux consulaires vont contribuer à modifier les modes d'intervention des différents acteurs. Sur le terrain, comme le montre cette étude, des mutualisations intéressantes sont déjà engagées entre partenaires. Depuis dix ans et la loi du 13 août 2004, des progrès ont été constatés dans la coordination des aides économiques. Beaucoup reste encore à faire néanmoins, en généralisant les pratiques les plus exemplaires.

Pour autant, la rationalisation nécessaire des structures n'aurait aucun sens si elle n'était pas mise au service de stratégies économiques locales. Dans le cadre des projets de territoire en cours d'élaboration, ou des Scot en phase de renouvellement, il peut sembler utile de partager des expériences sur l'élaboration concertée de ces stratégies économiques et de leur mise en œuvre. Cette nouvelle publication est loin de vouloir épuiser le sujet. Elle donne un premier aperçu de la montée en puissance des communautés dans le champ économique mais aussi de la grande diversité de leurs modes et outils d'intervention. Elle constitue ainsi un outil d'aide à la décision pour les élus et cadres intercommunaux tout en valorisant leurs initiatives auprès d'un public élargi. D'autres études, déjà engagées, viendront dans les prochains mois approfondir ces réflexions et analyses.

Nous espérons que ces travaux seront utiles à tous ceux qui, sur le terrain, œuvrent au quotidien au développement de nos territoires et au dynamisme du « site France ».



Charles-Éric Lemaignan
Président de l'Assemblée des Communautés de France

INTRODUCTION

L'objet de cette publication est de proposer un regard sur les stratégies économiques locales dans lesquelles les intercommunalités sont parties prenantes ou à l'initiative.

Passant en revue les différents outils, processus et modes de faire des intercommunalités et de leurs partenaires économiques, ce document se veut une contribution à l'usage des décideurs publics locaux.

L'enquête conduite récemment par l'Assemblée des Communautés de France (AdCF) auprès des présidents d'agglomérations et de communautés de communes confirme que l'action économique est la compétence qu'ils souhaitent renforcer en priorité au cours des prochains mois. Ils attendent du projet de loi Nouvelle Organisation territoriale de la République (NOTRe) qu'il précise le rôle attendu des intercommunalités au cœur des bassins d'emploi, dans l'accueil et le soutien au développement des entreprises. Ce rôle d'animation territoriale de proximité doit être complémentaire de celui de « chef de file » des régions, dont l'AdCF reconnaît la nécessité en matière de financement et d'internationalisation des entreprises, de formation professionnelle et de coordination des stratégies de filière.

À l'occasion de sa 25^e convention nationale (9 et 10 octobre 2014), consacrée au développement économique local et aux « nouvelles alliances entre les entreprises et les territoires », l'AdCF a proposé aux

acteurs économiques, aux partenaires sociaux et aux représentants des universités un nouveau pacte territorial pour la croissance, l'emploi et l'innovation. Ce pacte se traduit par sept axes de travail pour l'AdCF et ses adhérents, dans le but de :

1. Mieux organiser nos bassins d'emploi : clarifier les rôles, mutualiser les compétences ;
2. Organiser la coordination des communautés et des régions sur les stratégies économiques ;
3. Préserver nos capacités d'investissement public et leurs effets d'entraînement sur les économies locales ;
4. Soutenir en priorité la mise en réseau des entreprises et développer une culture de l'innovation et de la R&D dans les territoires ;
5. Agir sur les ressources humaines et les qualifications locales ;
6. Renforcer les instances de concertation entreprises-territoires, donner une nouvelle ambition au dialogue social territorial ;
7. Aux niveaux national et régional : faire progresser les connaissances sur le développement économique territorial et renforcer sa place dans les formations des cadres territoriaux.

PARTIE I

INSCRIRE UNE STRATÉGIE DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE AU CŒUR DU PROJET DE TERRITOIRE



INSCRIRE UNE STRATÉGIE DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE AU CŒUR DU PROJET DE TERRITOIRE

I. I FORMALISER SES OBJECTIFS

La stratégie est basée sur une démarche d'anticipation en vue d'un objectif. « Stratégie » est usuellement opposé à « tactique », ce dernier mot renvoyant plus à une logique d'ordonnement, de méthode. Le terme de stratégie s'emploie pour parler d'un ensemble d'actions coordonnées, d'abord par métaphore du sens militaire. Par extension, la notion s'est introduite dans le champ politique (stratégie électorale) puis dans le monde de l'économie (stratégie défensive/offensive), de la publicité (stratégie de communication) et désigne généralement la manière d'organiser une action pour arriver à un résultat.

a. Une stratégie de développement économique : pour quoi faire ?

• Les acteurs publics locaux sont aujourd'hui confrontés à quatre évolutions majeures

1. L'intensification de la concurrence interne aux groupes et entre territoires (entre des établissements d'un même groupe, moindre autonomie de décision au niveau local). Les récentes études de l'Insee ont montré la montée en puissance des groupes dans le tissu productif français ; c'est une des caractéristiques majeures des transformations intervenues au cours des vingt dernières années. Source de stabilité dans la mesure où ils emploient de grands contingents d'effectifs salariés, les groupes sont également facteurs de fragilité des territoires en raison de l'hétéronomie qui prévaut dans les prises de décision¹.

Ce phénomène tend à accentuer la concurrence entre territoires pour l'implantation, le maintien d'établissements (sites et unités de production) ou les arbitrages en matière d'investissements.

2. La modification du lien fiscal² entreprises-territoires avec le remplacement de la taxe professionnelle en 2010. Les intercommunalités ne perçoivent aujourd'hui que 26 % du produit de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), contre 48 % pour les conseils généraux. Par ailleurs, les logiques de regroupement d'entreprises – pratiques de filialisation qui se sont développées tant au niveau national que mondial – ont un effet direct sur le rendement local de la CVAE. On assiste ainsi à un découplage entre l'activité économique et les retombées fiscales dans les territoires (phénomène d'érosion de la base fiscale).

3. La crise des finances publiques, avec une baisse programmée des dotations aux collectivités locales de 11 milliards d'euros d'ici à 2017, qui pourrait fortement peser sur l'investissement public. Celui-ci est considérable dans le domaine du développement économique et a été particulièrement soutenu dans les années 2000, décennie correspondant à la création de très nombreuses intercommunalités et agglomérations. Entre 2002 et 2004, l'intercommunalité a consacré plus de 2,5 milliards d'euros à l'action économique³.

4. L'évolution des modalités du développement des territoires : à l'échelle locale, la croissance n'entraîne pas nécessairement le développement

Des collectivités locales peuvent accueillir des activités économiques sans, pour autant, que leurs retombées profitent pleinement aux populations résidentes. Même si le développement économique reste la préoccupation majeure des élus intercommunaux, comme en attestent l'esprit de l'AdCF auprès des présidents de communauté en septembre 2014, on note dans le même temps une certaine crainte sur la nature de ses externalités (phénomène Nimby) et quelques doutes sur ses véritables retombées en termes d'emploi et de fiscalité.

1. Sur le sujet de l'autonomie de gestion des responsables de sites : Gilles Crague, *Entreprise, management et territoire*, Québec, Presses de l'Université de Laval, 2014.

2. Alors que l'assiette de la taxe professionnelle, qui reposait principalement sur les immobilisations corporelles depuis la suppression de la fraction sur les salaires en 2003, garantissait une relative stabilité de l'impôt économique local et surtout une bonne corrélation avec la réalité du développement économique du territoire des collectivités, le nouveau panier fiscal, en particulier la CVAE, apparaît beaucoup plus instable. Pour autant, les élus locaux se sont fortement prononcés au moment de la réforme de la taxe professionnelle sur la nécessité absolue pour le nouvel impôt économique local, la CVAE, de disposer d'une assiette « territorialisée » et représentative de l'activité exercée dans les territoires. Ce lien entreprises-territoire reste essentiel à leurs yeux et de façon encore plus marquée, à l'heure où les élus doivent gagner la bataille de l'emploi aux côtés de leurs entreprises, pour les territoires intercommunaux en charge du développement économique.

3. Source : direction générale de la Comptabilité publique (ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie), *Les dépenses des collectivités locales pour l'action économique (2002-2004)*, 2005.



Le développement économique local se doit à la fois de capter des activités et des investissements, mais surtout de cultiver son potentiel existant et d'optimiser ses effets d'entraînement locaux (pouvoir d'achat des ménages, qualifications, entrepreneuriat).

• S'assurer de l'implication, voire de l'intégration, des acteurs économiques dans les stratégies économiques locales

Comme l'explique Pierre Veltz, le développement économique local doit agir sur les « sucres lents » de l'attractivité et de la compétitivité. Il doit susciter des relations de confiance avec les acteurs économiques en les impliquant dans une gouvernance partagée.

• S'assurer de l'implication de la puissance publique locale

Anticipation des mutations économiques, gestion territoriale des ressources humaines (GPEC-T, formations et qualifications locales)..., les intercommunalités sont amenées à penser les cadres de dialogue les plus adaptés pour l'élaboration et la mise en œuvre de ces stratégies.

Obligatoirement « compétentes » par la loi, toutes les intercommunalités (communautés de communes, d'agglomération et urbaines, métropoles) ont été invitées depuis quinze ans à s'engager dans l'élaboration et la mise en œuvre de programmes d'actions permettant de stimuler l'environnement de leur tissu économique. Elles s'appuient le plus souvent sur des diagnostics économiques de territoire visant à spécifier des stratégies.

Depuis quinze ans aussi, l'accélération des mutations économiques contraint les territoires à redéfinir des modes coopératifs d'analyse, d'anticipation et d'action à l'échelle des bassins d'emploi. La logique des flux modifie les limites de l'action économique territoriale et conduit les développeurs économiques à se positionner sur de nouvelles expertises et des compétences multiples.

• Une meilleure maîtrise des fondamentaux du développement territorial

Au-delà des stocks de données brutes sur l'emploi, la création d'entreprises ou les niveaux de qualification, les diagnostics territoriaux doivent désormais analyser les différents moteurs du développement territorial (cf. travaux de Laurent Davezies) et les flux de revenus qui circulent en son sein. Cette approche offre une grille de lecture compréhensible à la fois par les élus et les entrepreneurs : la captation des flux de revenus et leurs effets d'entraînement sur l'emploi local (des secteurs de l'économie productive et/ou résidentielle).

UNE APPROCHE PAR LES MOTEURS DU DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL (LAURENT DAVEZIES)⁴

Base productive	Base publique	Base sociale	Base résidentielle
<p>Composition</p> <ul style="list-style-type: none"> • Salarié privé • Exploitant agricole • Entrepreneurs indépendants <p>Fonction</p> <ul style="list-style-type: none"> • Macro-économique essentielle <p>Caractéristiques</p> <ul style="list-style-type: none"> • À l'exclusivité des préoccupations des analystes et des acteurs du développement local 	<p>Composition</p> <ul style="list-style-type: none"> • Agents de la fonction publique <p>Fonction</p> <ul style="list-style-type: none"> • Amortisseur de choc conjoncturel <p>Caractéristiques</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sphère peu étudiée sur le plan local • Dépend de la situation démographique 	<p>Composition</p> <ul style="list-style-type: none"> • Chômeurs • Allocataires des prestations sociales (hors chômeurs) <p>Fonction</p> <ul style="list-style-type: none"> • Réduction des disparités socio-spatiales <p>Caractéristiques</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sphère peu étudiée sur le plan local • Dépend des mécanismes de transfert public 	<p>Composition</p> <ul style="list-style-type: none"> • Retraité • Touristes • Résidents secondaires • Actifs résidents travaillant en dehors du territoire <p>Fonction</p> <ul style="list-style-type: none"> • Participe à l'équilibre socio-économique du territoire <p>Caractéristiques</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dépend de la qualité intrinsèque des territoires • Moteur majeur
Dépend de la capacité productive des territoires c'est-à-dire de la qualité de l'offre (logique néo-classique)	Ne dépend pas de la capacité productive des territoires	Ne dépend pas de la capacité productive des territoires	Dépend des aménités des territoires et des politiques publiques mises en œuvre à destination des ménages

Réalisation : OPC, d'après Laurent Davezies

4. Pour une description détaillée de ces quatre moteurs du développement territorial, on se reportera à l'annexe de l'étude réalisée par le cabinet OPC et publiée en 2011 par l'AdCF : Les agglomérations et leur territoire. Dix ans de dynamiques socio-économiques. <http://www.adcf.org/amenagement-du-territoire/Les-dynamiques-socio-economiques-des-agglomerations-france%EF%BF%BDaises-une-nouvelle-etude-de-l-AdCF-980.html>



En fonction de leur combinaison des différents moteurs de développement, les territoires ne sont pas exposés aux mêmes risques et opportunités économiques.

L'AdCF et l'Institut CDC pour la recherche ont confié en 2011-2012 une étude aux économistes Denis Carré et Nadine Levratto portant sur la trajectoire de croissance sur la décennie 2000 de plus de 100 000 établissements de la base compétitive (industrie et services aux entreprises), regroupant au total 2,5 millions d'emplois.

L'étude révèle que la croissance des établissements est expliquée par une combinaison de facteurs. Les uns sont spécifiques aux établissements eux-mêmes et/ou dépendants des entreprises auxquelles ils appartiennent, les autres sont liés au territoire d'implantation comme la densité, la qualification, voire un climat socio-économique particulier. Cinq facteurs majeurs de disparités entre territoires ont été cartographiés par les économistes qui mesurent un « effet local » lié à la bonne organisation des acteurs publics et privés.

Cette méthode permet de distinguer la contribution respective des deux sources majeures de la croissance de l'emploi observé que sont le « profil sectoriel » d'un territoire, à savoir la composition de son portefeuille d'activités, et un effet purement local. La composition du portefeuille d'activités n'épuise en effet pas toutes les explications de la croissance des établissements implantés sur un territoire donné au cours d'une certaine période. S'y ajoutent des facteurs informels, certains disent même « invisibles », qui viennent dynamiser ou pénaliser les territoires. Il y a bien un « effet local » et donc des déterminants territoriaux de la croissance des entreprises, que l'AdCF et l'Institut CDC pour la recherche souhaite analyser à l'échelle fine des bassins d'emploi. Cet effet local est net pour l'industrie et les services informatiques (logiciels). Il est moins évident pour le reste des services aux entreprises, qui sont davantage concentrés dans les grandes métropoles et donc moins sensibles aux spécificités des territoires.

La représentation cartographique de cet effet local, établie au niveau des zones d'emploi, met en évidence des situations infra-régionales contrastées : certaines zones d'emploi obtiennent de meilleurs résultats en termes de croissance de l'emploi que ceux auxquels on pouvait s'attendre. D'autres font moins bien. On peut également avoir une lecture par grands blocs régionaux. Certaines régions présentent un profil très homogène, tantôt positif comme l'Aquitaine, Paca et la Corse, tantôt négatif comme la Lorraine, la Haute-Normandie et la Champagne-Ardenne. D'autres se caractérisent au contraire par une forte hétérogénéité des zones d'emploi qui les composent. C'est le cas de l'Île-de-France, du Rhône-Alpes et des Pays-de-la-Loire.

Nadine Levratto et Denis Carré ont émis l'hypothèse que les territoires, où la croissance est plus forte qu'attendue, sont marqués par des modes d'organisation plus efficaces, probablement plus coopératifs. Une typologie des territoires, en six catégories, a été constituée et permet de distinguer les zones d'emploi dans lesquelles la croissance repose justement sur ces spécificités locales (voir p. 103).

b. Une typologie des stratégies de développement économique

Ces dernières années, de nouvelles approches économiques, « alternatives », ont émergé : économie collaborative, économie circulaire⁶, économie de la fonctionnalité, économie sociale et solidaire⁷. Elles mobilisent souvent l'argumentaire de la proximité et de l'ancrage territorial.

De fait, les dynamiques de coopération ou de coordination jouent un rôle majeur. Leur activation améliore la croissance du territoire ; leur défaillance constitue un frein à son développement. Mais ces coopérations vertueuses ou ce déficit de coordination ne doivent pas être forcément interprétés comme une carence de l'action publique : les liens entre entreprises (grandes et petites, réseaux, grappes, etc.) sont également en jeu.

5. Les entreprises du secteur compétitif dans les territoires. Les déterminants de la croissance, étude publiée par l'AdCF. <http://www.adcf.org/developpement-economique/Les-entreprises-du-secteur-competitif-dans-les-territoires.-Les-determinants-de-la-croissance.-L-etude-AdCF-Caisse-des-Depots-en-acces-libre-1617.html>



6. Voir notamment le Guide méthodologique du développement des stratégies régionales d'économie circulaire en France réalisé par l'Association des régions de France (ARF) et l'Ademe.

<http://www.arf.asso.fr/wp-content/uploads/2014/11/Guide-strategie-eco-circulaire-FINAL.pdf>



7. Voir le guide d'ETD L'économie sociale et solidaire au cœur des stratégies économiques locales.



• Stratégies de diversification, de spécialisation ou de spécification

Le premier élément à retenir de ces travaux est l'importance croissante des initiatives locales. Dans un bassin en difficulté ou en restructuration, les mécanismes de coopération peuvent toutefois contribuer à créer de l'emploi. C'est le cas à Vitré en Ille-et-Vilaine dans l'agro-alimentaire, Hossegor dans le « domaine de la glisse », Grasse sur les arômes alimentaires et bien d'autres territoires autour des produits alimentaires (AOC et tourisme par exemple).

L'autre indication forte, c'est que les clés du développement sont liées à des capacités d'innovation et de différenciation. Selon le contexte, les stratégies économiques des collectivités locales et des acteurs économiques gagneront à privilégier des logiques de diversification, de spécialisation ou de spécification.

Une stratégie de spécification ne consiste pas à exceller dans une technologie donnée mais à assembler des compétences complémentaires à celles qui sont localisées sur son territoire. Le phénomène de métropolisation tend à renforcer cette logique en incitant les développeurs à penser les territoires en interactions. C'est passer d'une filière à un marché, défi posé à certains clusters ; en d'autres termes, s'insérer dans des dynamiques de filières inter-territoriales pour trouver de nouvelles complémentarités et de nouveaux débouchés. C'est le cas, par exemple, de la « vallée du bijou » (communautés des Boutières et du Cheylard-en-Ardèche) qui s'allie avec le pays de Romans (Drôme) pour monter en gamme (cuir et bijou) au sein du territoire Valence-Drôme-Ardèche-Centre (Valdac).

Les acteurs territoriaux (collectivités et clubs d'entreprises) s'efforcent de mettre en réseau des compétences, des savoir-faire et des ressources territoriales, de manière à promouvoir une spécialisation intelligente. Celle-ci passe par des complémentarités d'activité et/ou des synergies institutionnelles telles que les portent les pôles de compétitivité, les réseaux et les grappes d'entreprises.

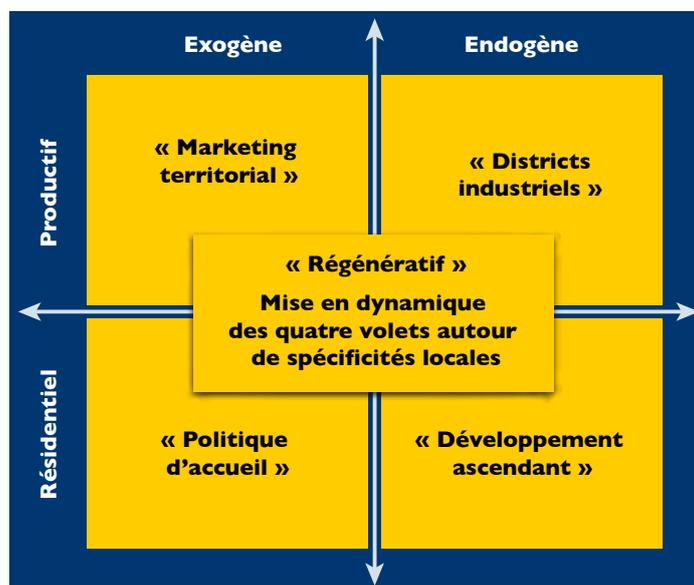
L'appui des collectivités locales, notamment des intercommunalités, à ces réseaux d'entreprises peut contribuer à la formation d'« écosystèmes locaux de croissance ».

L'AdCF et l'Institut CDC pour la recherche ont souhaité lancer une deuxième phase de l'étude en 2014. Nadine Levratto et Denis Carré approfondiront leurs investigations de manière qualitative en essayant d'identifier les ressorts de ces déterminants territoriaux de la croissance des entreprises dans six bassins d'emploi.

• Des stratégies de développement fondées sur une « économie régénérative »

L'économie dite « régénérative » est un processus de développement économique local qui repose sur l'organisation de dynamiques d'acteurs locaux intéressés par la valorisation de spécificités territoriales. Le plus souvent, cette valorisation démarre dans l'économie patrimoniale, touristique et résidentielle avant de nourrir la création d'activités dans l'économie productive.

Conduite par Mairie-conseils (Groupe Caisse des Dépôts), la démarche « DynÉco : territoires et dynamiques économiques » est une méthode participative d'auto-analyse des dynamiques économiques locales par les élus et leurs partenaires. Elle leur permet d'identifier progressivement des ressources territoriales spécifiques, sur lesquelles ils peuvent bâtir des stratégies locales de développement économique. Cette démarche propose une première approche de l'économie régénérative à partir de l'analyse des résultats de l'accompagnement entre 2009 et 2012 d'une douzaine de communautés de communes (voir annexe 2, page 105). Elle permet de dépasser l'opposition entre développement exogène et développement endogène (voir schéma ci-après).



• De nouvelles politiques locales de développement et d'innovation

Les stratégies de développement économique des intercommunalités, tout comme le métier de développeur local, ont déjà beaucoup évolué. De nouvelles approches, fondées sur l'innovation collaborative et ouverte, sont aujourd'hui mises en œuvre avec profit. Ciblées sur des marchés nouveaux, des produits ou des process, les innovations sont multiformes et placées au cœur des projets concrets du développement.

Pour Vanessa Cordoba, consultante en stratégies territoriales (cabinet CMI), ces stratégies sont de deux types (qui peuvent se combiner) :

1. Des stratégies de cluster fondées sur des atouts industriels ou naturels locaux, qui ont vu émerger ou se formaliser systèmes productifs localisés (SPL), grappes d'entreprises et autres réseaux d'entreprises.
2. Des stratégies de « territoire-laboratoire », dans lesquelles le territoire devient le vecteur de nouvelles solutions qui répondent à des problématiques locales. D'un rôle d'aménageur, les intercommunalités sont ainsi amenées à développer de nouvelles compétences (animation de collectifs d'acteurs, catalyseur de nouveaux projets, partenaire d'expérimentation et co-développeur de solutions innovantes...).

Face à ces nouveaux enjeux, les intercommunalités sont certes inégales en termes de taille et de ressources mais ont chacune leur carte à jouer. Et s'il y a des facteurs de succès communs à tous les types de territoire, il existe aussi des leviers spécifiques à actionner aussi bien au cœur des métropoles que dans les secteurs « de faible densité ».



LES RÉGIONS INVITÉES À « SE SPÉCIALISER INTELLIGEMMENT »

Le 17 juin 2010, l'Union européenne s'est dotée d'Europe 2020, une stratégie de coordination à dix ans des politiques économiques des différents pays, afin de créer les conditions d'une relance de la croissance. « Intelligente » (fondée sur la recherche et l'innovation), « durable » (verte et compétitive) et favorisant la cohésion sociale et territoriale : telle doit être l'économie pour la Commission européenne. Ces orientations, qui constituent le cadre de la programmation des fonds européens pour 2014-2020, ont été traduites en un concept-clé : la spécialisation intelligente, ou S3.

La spécialisation intelligente a été avancée par des experts économiques en réponse à un épineux problème : celui de l'écart du niveau de compétitivité entre l'Europe et les États-Unis. Concrètement, la S3 a pour objectifs la priorisation et la concentration des ressources de chaque région sur un nombre restreint de domaines d'activités et de secteurs technologiques. Cette stratégie s'appuie sur la loi économique des avantages comparatifs selon laquelle, dans un contexte libéral, chaque pays a intérêt à se spécialiser dans une production pour laquelle il dispose de la productivité la plus intéressante comparativement à ses partenaires.

Plusieurs outils ont ainsi été mis en place. De nombreuses régions avaient déjà élaboré des stratégies régionales d'innovation (SRI) ; le second volet du projet de loi de décentralisation les intègre au schéma régional de développement économique, doté désormais d'une partie obligatoire sur l'innovation. Des incitations financières favoriseront également la spécialisation intelligente dans le cadre des futurs programmes opérationnels : la Commission considère la S3 comme un moyen d'optimiser l'impact des fonds structurels en faveur de l'innovation, du développement économique, de la recherche et développement..., et souhaite la voir portée au cœur des préparatifs de la génération des programmes 2014-2020. Traduction : les régions qui ne disposent pas d'une stratégie de spécialisation ne pourront pas bénéficier de fonds Feder pour financer des projets de recherche et développement.

Pour certaines régions, déjà en pointe dans certains domaines, les secteurs de spécialisation apparaissent de façon assez évidente : santé et maladies infectieuses en Rhône-Alpes, technologie et numérique en Île-de-France... Les territoires ruraux planchent également sur le sujet et apportent des réponses parfois davantage axées sur l'écologie et le social. C'est le cas en Limousin, qui soutiendra la génétique animale, les technologies céramiques ou encore la *silver economy* (innovation liée aux besoins des personnes âgées). Les innovations peuvent aussi s'organiser autour de partenariats transfrontaliers, tel le rapprochement entre le pôle de compétitivité Industries et Agro-ressources (Picardie et Champagne-Ardenne) et Biobased Delta aux Pays-Bas, pour une spécialisation dans la bio-économie. Reste que ce soutien « forcé » à l'innovation ne sera pas aisé à mettre en place dans les territoires les plus pauvres, où la priorité reste encore la construction d'infrastructures et d'équipements.

I. 2 COMMENT PROCÉDER ? DU DIAGNOSTIC À L'ACTION

a. Le bassin d'emploi : un cadre d'intervention pertinent à mieux organiser

La définition d'une stratégie adaptée au territoire nécessite le suivi d'un processus qui va des perspectives les plus abstraites à la description d'actions concrètes.

La recomposition de la carte intercommunale engagée depuis 2011 (près de 300 fusions) et qui entre dans une nouvelle phase va sans doute avoir pour effet d'élargir de nombreuses communautés au niveau du bassin d'emploi ou de s'en rapprocher. Le projet de territoire intercommunal pourra gagner en consistance économique. C'est du moins une hypothèse si l'on considère qu'il est très difficile de structurer un service du développement économique en deçà de **20 000 habitants**, comme l'étude de l'AdCF conduite en 2009 avec l'Institut supérieur des métiers (ISM) l'avait montré.

Quelle que soit l'organisation des intercommunalités, le bassin d'emploi reste le cadre territorial le plus pertinent pour conduire des réflexions stratégiques ou mutualiser des moyens humains et financiers (aide à la décision, outils de connaissance des territoires, ingénierie d'appui ou de projet).

FOCUS SUR LA COMMUNAUTÉ DU BASSIN DE POMPEY



Laurent Trogrlic, président de la communauté de communes du Bassin de Pompey, vice-président de l'AdCF chargé du développement économique et de l'emploi

Dans quel contexte a été mis en place votre projet de territoire ?

Nous avons pris le temps de réfléchir, à mi-mandat, à une vision pour le bassin de Pompey à l'horizon 2030, dans une période sans échéance électorale proche. C'était aussi le moment de se positionner par rapport à de grands enjeux, par exemple le projet régional Lorraine 2020.

« La formalisation du projet de territoire fait prendre conscience de ses atouts »

Le projet de territoire avait pour vocation de mettre en cohérence toutes les démarches d'aménagement, de planification et d'organisation interne : programme local de l'habitat (PLH), plan de déplacements urbains (PDU), agenda 21 territorial, plan paysage, certification ISO 14001 de notre parc économique,... de façon à ce que tous les acteurs puissent réfléchir à l'ensemble des problématiques du territoire et leur transversalité.

Quelle méthode de travail avez-vous employée ?

Un diagnostic a été mené par nos services avec, autour de la directrice générale, ce qu'on a appelé une *task force* composée de trois chargés de mission. Nous avons ensuite mis en place quatre groupes de travail thématiques (mobilité, attractivité, services et équipements, développement économique), portés par des vice-présidents et ouverts aux 150 conseillers municipaux du bassin. Cette démarche nous a fait prendre conscience de nos atouts, notamment notre patrimoine végétal et historique. Cela nous a

amenés, par exemple, à élaborer un plan paysage et à prendre la compétence tourisme.

Le pilotage du projet était assuré par le président, la *task force* et les quatre vice-présidents. L'ensemble des élus se sont exprimés très ouvertement, sans la pression qu'auraient pu générer les échéances électorales. J'ai moi-même été très surpris de ce que cette démarche apportait en termes de réflexion nouvelle et du fait qu'elle a vraiment permis d'aborder tous les sujets de discussion.

Quel est l'intérêt du projet de territoire pour la communauté ?

L'intérêt est de pouvoir porter un message sur tout ce qui concerne l'avenir du territoire : non seulement sa vie interne, l'évolution de ses compétences et de ses projets, mais aussi les projets structurants portés par l'État, la région ou le département. C'est ce que nous avons fait en soutenant l'élargissement de l'A31, en signant un contrat local avec l'agence régionale de santé ou encore en travaillant avec le conseil général sur l'éducation spécialisée.

Alors que nous avons focalisé nos efforts économiques sur la réindustrialisation du bassin, grâce au diagnostic, nous savons que nous devons également développer l'agriculture. Notre territoire comprend 10 % des ressources en bois de Meurthe-et-Moselle ; nous avons développé une filière bois pour les valoriser.



Interview intégrale à retrouver dans *Intercommunalités* n°193, octobre 2014
<http://www.adcf.org/files/MAG-INTERCO/ADCF-Interco193-140923-web.pdf>

• Le diagnostic territorial : condition nécessaire mais largement insuffisante

Afin de permettre aux élus de se positionner, il est souvent plus efficace d'établir un diagnostic par enjeu plutôt que par thématique. C'est l'intérêt d'un diagnostic à visée stratégique que de permettre aux décideurs publics de définir et valider des objectifs politiques.

À partir d'un diagnostic partagé, l'application de la grille de lecture du développement territorial par les moteurs du développement (voir page 9) constitue, à cet égard, une approche synthétique et analytique pour engager un travail de réflexion stratégique.

Une grille de lecture analytique est d'autant plus synthétique et efficace qu'elle est constituée d'un nombre réduit d'indicateurs. Trois approches méritent d'être prises en considération.

1. Une approche transversale : compétitivité / attractivité / redistribution / consommation / économie présentielle.
2. Une approche systémique : l'évaluation du modèle de développement du territoire permet d'appréhender si l'articulation entre ses différents moteurs de développement produit une combinaison dynamique ou génératrice de fragilités et de difficultés.
3. Une approche radicalement centrée sur les logiques de flux, qui permet de comprendre le fonctionnement socio-économique interne du territoire en interaction avec son environnement extérieur. Elle permet aussi de mieux envisager des collaborations inter-territoriales.



8. <http://www.certu-catalogue.fr/comprendre-l-economie-des-territoires.html>



9. Unistatis, la base de données de l'Unedic ; les bases de données de la Mutualité sociale agricole ; les bases de données de l'Insee et notamment la déclaration annuelle de données sociales (DADS), ainsi que la base de données Clap concernant la connaissance locale de l'appareil productif.

10. Fichier Filocom constitué à partir des données de la DGI et disponible auprès du service de l'Observation et des Statistiques (SOeS) du ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie ; fichiers Sitadel/Sit@del2 disponibles en accès libre sur le site du SOeS ; base permanente des équipements à l'échelle communale (BPE).

11. Sirene, système d'identification des entreprises de l'Insee ; données du registre national du commerce et des sociétés (RNCS) ; base de données Diane-Astrée contenant des informations économiques et financières sur 99 % des entreprises de plus de deux salariés en France à l'échelle communale, consultable sur abonnement payant auprès du Bureau Van Dijk ; base Pointrisk contenant des informations juridiques, économiques et financières sur 1 808 000 entreprises françaises du registre du commerce et des sociétés et permettant des recherches territorialisées, notamment à l'échelle communale ; enquête sur les liaisons financières entre sociétés (LIFI) auprès de toutes les entreprises détenant plus de 1,2 million d'euros de titres de participation, employant plus de 500 salariés, réalisant plus de 60 millions d'euros de chiffre d'affaires, qui sont repérées comme tête de groupe de l'année précédente ou détenues par des capitaux étrangers – les données de l'enquête LIFI sont disponibles depuis Alisse, service d'accès en ligne sur le site de l'Insee.

12. Données et enquêtes de la Banque de France ; données fournies par les bases de données fiscales.

13. Données du groupe Compagnie française d'assurance pour le commerce extérieur (Coface) ; données Eurostat ; données via Info regio.

14. Voir les travaux des deux commissions Finances et Développement économique de l'AdCF menés en février 2014 : http://www.adcf.org/5-327-Contenu-article.php?num_article=1979&num_thematique=4



Le diagnostic territorial demeure le mode premier d'entrée des communautés dans la compétence économique.

L'exercice s'est généralisé dans les communautés d'agglomération et urbaines (71 %). Il concernait une communauté de communes sur deux en 2009, alors que 14 % d'entre elles en étaient au stade du projet.

Pour une introduction aux outils, méthodes et sources statistiques à mobiliser, nous recommandons l'ouvrage publié en 2012 par le Cerema (ex-Certu) *Comprendre l'économie des territoires*, sous la direction de Nicolas Gillio et Emmanuel Ravalet⁸. Au-delà du recensement de l'Insee, plusieurs bases de données sont utilisables :

- les données sur l'emploi salarié⁹
- les données sur le logement et les équipements¹⁰
- les bases de données sur les entreprises¹¹
- les bases de données fiscalité-finances¹²
- les données économiques au niveau international¹³

L'ANALYSE SHIFT AND SHARE Source : Insee

L'analyse *Shift and Share* est une méthode d'estimation utilisée pour décomposer la variation d'un indicateur (emploi, PIB, etc.) entre ce qui est explicable par la structure de l'activité dans un territoire (en référence à la structure moyenne sur l'ensemble des territoires) et ce qui relève des avantages ou désavantages spécifiques et propres à ce territoire, indépendamment de sa structure d'activité. Une région peut ainsi être spécialisée sur des activités peu dynamiques au plan national (effet structurel négatif), mais voir malgré tout son emploi ou son PIB varier plus vite que la moyenne nationale grâce à des facteurs indépendants de la structure d'activité (effet local positif).

• L'enjeu d'une analyse consolidée du tissu économique local pour disposer d'une vision prospective du territoire.

La question des liens financiers et des stratégies fiscales développées entre établissements juridiquement liés, c'est-à-dire entre une société mère et ses filiales est un point qui intéresse tout particulièrement les élus et développeurs intercommunaux¹⁴. Ils sont invités à s'interroger sur les conditions permettant d'optimiser les retombées de la CVAE.

La connaissance du tissu économique tant sur le plan fiscal qu'en ce qui concerne ses caractéristiques juridiques, liens capitalistiques, transferts intra-groupes (prix de cessions) est un facteur de progrès essentiel pour appréhender le lien entreprise / territoire et penser des stratégies d'ancrage territorial de l'activité.

Des bases de données existent et peuvent apporter des outils et méthodes d'observation des établissements du territoire afin de disposer d'une approche consolidée du tissu économique.

QUEL VOLET ÉCONOMIQUE POUR LA PLANIFICATION STRATÉGIQUE ?

Le plus souvent, le rapport de présentation du schéma de cohérence territoriale (Scot) est l'occasion, pour les communautés, de formaliser ce diagnostic ou de l'actualiser. Cette démarche de planification stratégique invite les élus locaux à s'accorder sur les grands arbitrages fonciers à l'échelle du bassin de vie. Dans les agglomérations et les communautés de communes les plus denses, elle conduit à déterminer les équilibres entre habitat et activité en s'interrogeant sur les meilleures dessertes en transports collectifs, dont le financement repose pour une grande part sur les entreprises assujetties au versement transport. Dans ce cadre, les communautés réfléchissent à la cohérence de l'aménagement économique en optimisant la localisation des activités et des futurs « pôles de compétences ». Cet exercice se traduit fréquemment par la réalisation d'un schéma territorial des zones d'activités. 83 % des agglomérations et 23 % des communautés de communes avaient réalisé ou engagé cette démarche en 2010.

FOCUS SUR LE PAYS CŒUR D'HÉRAULT



Thierry Laniesse, directeur du syndicat mixte, Pays Cœur d'Hérault

Quel est le poids des intercommunalités dans le pays Cœur d'Hérault ?

Un pays a été constitué il y a dix ans, déjà centré sur le développement économique, un enjeu fort du territoire. Sur le pays, le taux de chômage est de deux points supérieur à celui du département, lui-même un point au-dessus de la moyenne nationale. Le territoire est problématique puisqu'il est situé à proximité de Montpellier, qui croît grâce à deux autoroutes gratuites mises en service récemment. Ceci fait un appel d'air d'actifs qui viennent s'installer, attirés par des prix du foncier abordables, et qui travaillent en revanche sur le territoire de l'agglomération montpellieraine. Cette croissance démographique ne produit donc pas de baisse du chômage, phénomène contre lequel luttent les trois intercommunalités composant le pays. Elles veulent créer de l'emploi et diminuer les flux pendulaires domicile-travail.

Le pays a d'abord été une association de quatre intercommunalités, puis est devenu un syndicat mixte composé de trois intercommunalités (suite à la fusion de deux structures), du département, de la chambre de commerce et d'industrie et de la chambre de métiers. Par la suite, le pays a absorbé la maison des entreprises et il accompagne désormais les porteurs de projet et les entreprises innovantes. Il a mis en place une agence de développement, qui a créé une pépinière multipolaire, et gère aussi un centre d'affaires et une bourse à l'immobilier d'entreprise.

Les intercommunalités ont gardé la compétence économique. Leur action est déterminante en matière de création et de gestion de foncier à vocation économique. Pour une meilleure coordination, les services économiques des trois intercommunalités se retrouvent tous les quinze jours pour évoquer les dossiers d'actualité, les prospects en cours et les demandes particulières des entreprises.

Le pays travaille également avec la région, qui se charge de prospecter des entreprises à l'extérieur du territoire et qui dispose d'outils de financement. En plus de notre pépinière d'entreprises, nous hébergeons les relais locaux des institutions spécialisées dans l'accompagnement des entreprises : la plateforme Initiative locale (Initiative France), la boutique de gestion, l'Airdie (France Active) et un espace info énergie qui conseille les entreprises, les collectivités et les particuliers. L'agence de développement économique est elle-même intégrée dans les réseaux régionaux.

Nous animons des clubs d'entreprises et avons mis en place un portail en ligne à destination des entreprises. Il y a quatre ans, nous avons réfléchi à un schéma stratégique de développement économique. Celui-ci vise notamment à répartir les rôles entre les différents acteurs et a été adopté par les trois intercommunalités et le pays.

Cependant, il reste certaines marges de progression. Nous devons mieux collaborer avec les chambres consulaires et d'autres interlocuteurs. Sur un même territoire existent par exemple Pôle emploi, une maison de l'emploi et une mission locale. L'agence de développement économique est censée donner le « la », mais elle ne dispose pas de moyens conséquents et son équipe de collaborateurs est assez réduite. Nous sommes en revanche bien suivis par la région et bénéficions de financements européens.

Comment s'est déroulé le processus d'élaboration de la stratégie ?

La stratégie a été élaborée grâce au dialogue entre les intercommunalités, les chambres consulaires et les autres collectivités territoriales. Elle est le fruit d'un travail entre la commission économique du pays, composée d'élus, et les services économiques des trois intercommunalités. Les grands principes sont l'accueil des entreprises et la valorisation des atouts du territoire. Il faut garder à l'esprit que les trois intercommunalités sont de taille différente, selon leur degré de proximité avec Montpellier et qu'il peut être difficile de les coordonner.

Le pays travaille sur :

- Le foncier qui est proposé aux entreprises. Notre territoire a pour atout de se trouver à égale distance entre Montpellier et Béziers. Par ailleurs, nous disposons de foncier encore disponible.
- L'accompagnement des entreprises, via une GPEC, une pépinière et des réseaux de l'économie sociale et solidaire (ESS) qui peuvent être mobilisés au niveau régional. Nous organisons des journées de rencontre entre les porteurs de projet et les acteurs économiques du territoire, comme les collectivités.
- L'animation de grappes d'entreprises, dans des filières identifiées et innovantes comme l'éco-construction, le bien-être et les alicaments, l'agroalimentaire, la gestion de la ressource en eau. Nous commençons à tisser des liens avec le milieu universitaire montpellierain et des laboratoires de R&D. Les financements européens issus du programme Leader permettent aussi de mobiliser des fonds spécifiques pour les entreprises.

L'une de nos pistes d'amélioration est de mieux évaluer nos politiques ; cette démarche devra être entamée cette année avec les services des intercommunalités et les élus.

Existe-t-il une continuité des actions du pays au-delà du mandat des élus ?

Un projet de territoire a été adopté en 2003, mais notre stratégie économique date de quatre ans. Nous n'avons donc pas encore eu à connaître un changement de mandature. Nous allons organiser un séminaire à la fin de l'été pour présenter cette stratégie aux nouvelles équipes issues des dernières élections, afin qu'elles se l'approprient. Nous disposons également d'un observatoire du territoire, qui agglomère des données afin d'éclairer les choix des élus.



Quels besoins émergent aujourd'hui dans l'économie et chez les entrepreneurs ?

Le besoin de financement. Les crédits bancaires sont de plus en plus difficiles à obtenir et nous travaillons à de nouveaux modes de financement des entreprises. La plateforme Initiative locale (Pfil) est mobilisée, mais elle n'a pas un rôle de banquier pour autant. Émergent également des besoins humains : les entreprises demandent à être accompagnées sur les compétences, la formation

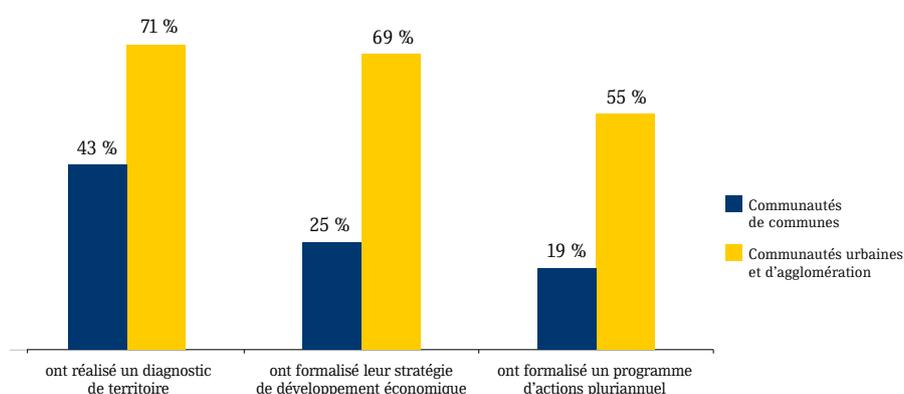
du personnel et l'adaptabilité de la main-d'œuvre. L'ESS cherche à renouveler le mode de financement des entreprises. Par ailleurs, l'offre en immobilier d'entreprise dont nous disposons ne correspond pas toujours aux demandes des entreprises désireuses de s'installer. Les petites intercommunalités comme les nôtres n'ont pas la capacité d'investir dans ce type d'équipement coûteux.

Propos recueillis le 19 mars 2014

b. Intercommunalité et diversification des actions de développement économique local

FORMALISATION DE LA STRATÉGIE INTERCOMMUNALE DES COMMUNAUTÉS EN 2010

Source : AdCF / ISM



• Le temps de la construction stratégique

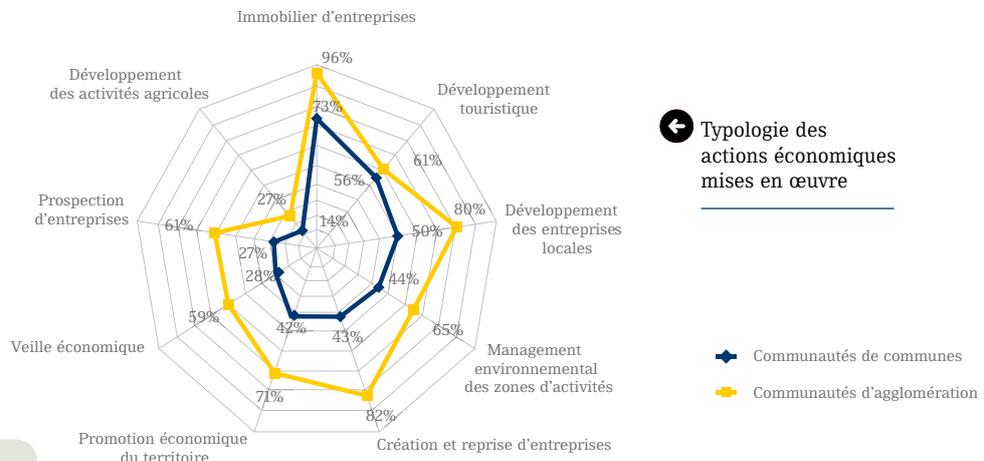
Compte tenu de l'importance des aléas économiques et financiers, il est devenu difficile de concevoir une action publique linéaire obéissant à un séquençage diagnostic-stratégie-plan d'action-opérations.

Pour autant, une stratégie ne saurait se résumer à une plaquette de promotion du territoire ni à une brochure de présentation des zones d'activités économiques (offre foncière disponible). Elle doit davantage donner une perspective et une cohérence aux actions économiques présentes et futures, construire des partenariats dans la durée.

Des études de l'AdCF conduites en 2010 et 2014 mettent en exergue un double mouvement de renforcement et de diversification de l'action économique intercommunale (voir graphes ci-après). Elles montrent également que, même si la pratique n'est pas généralisée, les interventions communautaires s'inscrivent peu à peu dans de véritables stratégies économiques formalisées, souvent constitutives du « cœur » du projet de territoire.

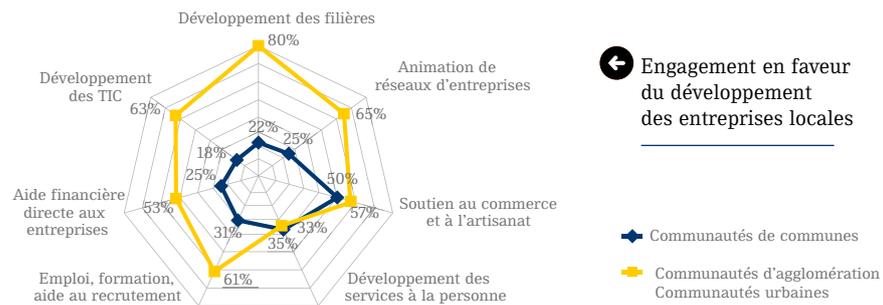
**L'ACTION ÉCONOMIQUE
DES COMMUNAUTÉS :
UNE GAMME D'INTERVENTIONS
DIVERSIFIÉE**

Source : AdCF / Institut supérieur
des métiers, juin 2010



← Typologie des actions économiques mises en œuvre

◆ Communautés de communes
■ Communautés d'agglomération



← Engagement en faveur du développement des entreprises locales

◆ Communautés de communes
■ Communautés d'agglomération
■ Communautés urbaines

• Intégration et transversalité de l'action économique

À partir de l'analyse d'une trentaine de stratégies issues d'un panel de communautés représentatif, on peut schématiquement représenter les stratégies de développement économique via une matrice à deux axes :

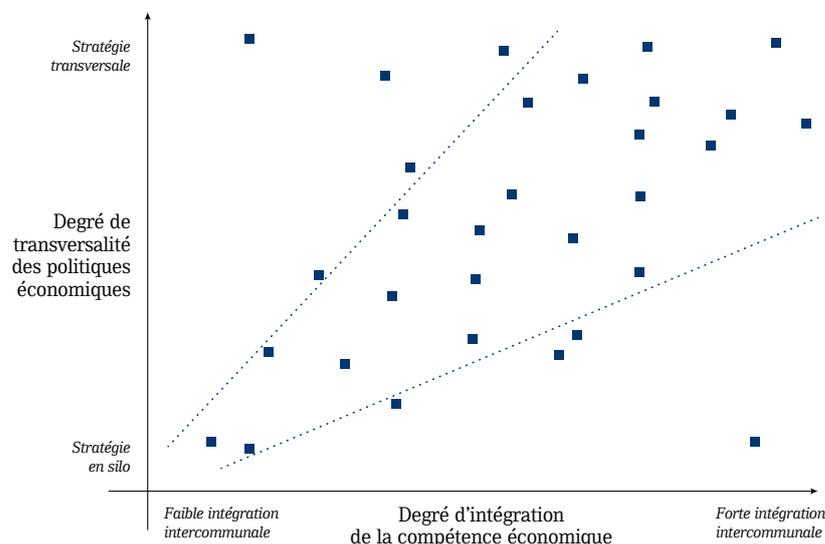
- un axe horizontal décrivant le degré d'intégration de la compétence économique au sein de l'intercommunalité ;
- un axe vertical montrant la capacité de la communauté à penser et conduire un développement économique transversal, qui donne un sens économique aux compétences communautaires (habitat, emploi, enseignement supérieur, urbanisme, mobilités, cohésion sociale, environnement, etc.).

À partir de cette typologie, se dessine une corrélation entre intégration économique et transversalité de l'action communautaire. Seule une intercommunalité dotée d'un large intérêt économique communautaire peut être en capacité de penser une action cohérente entre tous les domaines économiques qu'elle traite.



RÉPARTITION DES STRATÉGIES DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

Source : AdCF, d'après l'analyse de 31 stratégies intercommunales, 2014



Dans son rapport consacré aux finances publiques locales, en novembre 2014, la Cour des comptes a constaté un fort émiettement des compétences économiques locales.

Le volontarisme politique pour prendre en charge les questions économiques doit d'abord se traduire par la définition d'un intérêt communautaire large, qui induira à son tour un haut degré d'intégration de la compétence économique. C'est le constat dressé par l'AdCF dans le cadre de cette étude.

Se doter d'une stratégie relève d'une logique de lisibilité, d'efficacité et de mise en cohérence pour les partenaires privés. La démarche passe par la mobilisation de nombreux acteurs (réseaux consulaires, conseils généraux et régionaux, entrepreneurs, universités, etc.), ce qui permet d'informer, sinon de réunir, chacun des acteurs autour d'une démarche commune. Le premier enjeu est de réduire le risque de voir menées sur un même territoire des actions économiques manifestement divergentes et contre-productives. De même, une stratégie multi-partenariale unifiée assure pour les bénéficiaires de celle-ci (entrepreneurs, actifs, investisseurs, chercheurs, créateurs, innovateurs) une lisibilité extrêmement attendue.

Une gouvernance négociée et intégrée permet d'aller vers des mutualisations de moyens avancées entre acteurs publics et privés, voire des co-investissements.

ENTREPRISES ET TERRITOIRES : POUR EN FINIR AVEC L'IGNORANCE MUTUELLE. LES 15 PROPOSITIONS DE L'INSTITUT DE L'ENTREPRISE POUR RENDRE NOS ÉCOSYSTÈMES LOCAUX PLUS COMPÉTITIFS

Réalisé au sein de l'Institut de l'entreprise¹⁵, *think tank* proche des organisations patronales, ce rapport piloté par l'économiste **Nicolas Bouzou** a le mérite de porter un regard positif sur les collectivités locales et d'expliquer pourquoi c'est au cœur des territoires qu'il est nécessaire de penser nos stratégies de compétitivité.

Dans une économie très internationalisée, l'insertion des PME ou des entreprises de taille intermédiaire (ETI) dans les chaînes de valeur ne peut plus se piloter dans une logique verticale, à partir du centre. À la suite de **Pierre Veltz**, les auteurs montrent les faiblesses de notre organisation territoriale héritée du fordisme d'après-guerre, dissociant les activités de conception et de commandement (concentrées en Île-de-France) des activités d'exécution. Une stratégie d'innovation et de création de valeur doit aujourd'hui promouvoir des projets collectifs ancrés dans les territoires et marqués par l'intensité des collaborations. L'Institut appelle ainsi à une « proximité organisée » et des « écosystèmes » fédérés par des objectifs communs, comme le plaident également les économistes **Denis Carré et Nadine Levratto**¹⁶.

Les territoires doivent être des « testeurs » d'innovations avant de se projeter à l'échelle internationale. Ils doivent également permettre de mutualiser une part du risque et constituer des incubateurs de projets.

La gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences, les nouvelles modalités d'implication des entreprises dans la gouvernance territoriale ou encore le renforcement des schémas régionaux de développement économique font partie des recommandations. Sur l'innovation, le rapport souligne, à juste titre, l'orientation encore trop marquée vers l'« amont » des soutiens publics actuels (crédit d'impôt recherche, instituts de recherche technologique, Agence nationale de la recherche...) et l'insuffisante orientation vers le marché (marketing, process...). D'où l'appel à de véritables « plateformes d'innovation ouvertes », situées au cœur de lieux de créativité.

Si plusieurs recommandations s'appuient sur des bonnes pratiques déjà répertoriées en France et viennent conforter les redéploiements en cours des stratégies économiques des collectivités (soutiens aux clusters...), le rapport a le mérite de s'adresser aux chefs d'entreprise pour qu'ils modifient leur représentation des territoires. Il est notamment suggéré aux directions générales des grands groupes de faire de ce sujet un véritable enjeu de leurs stratégies et d'impliquer aussi bien les équipes de R&D que le marketing ou les fonctions achat dans ces approches collaboratives.

Un rapport à lire qui, sur nombre de points, converge avec les analyses et les propositions de l'AdCF.

15. En savoir plus : <http://www.institut-entreprise.fr/index.php?id=1733>



16. http://www.adcf.org/5-327-Contenu-article.php?num_article=1617&num_thematique=4#Uj-HK4Ql_40o.twitter, citée par l'Institut de l'entreprise





FOCUS SUR LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DE LA RÉGION NAZAIRIENNE ET DE L'ESTUAIRE



Anne-Marie Le Glanic,
ex-directrice générale des services (2008-2014)

Quel est le poids économique du port dans l'agglomération ?

Le grand port maritime est le plus grand parc d'activités de l'agglomération, notamment au niveau des emplois. Les plus gros employeurs sont les secteurs du raffinage, de l'énergie et de l'industrie, avec entre autres STX et Airbus. Les retombées économiques doivent être analysées au sens large, au-delà du strict périmètre du port et bien au-delà des seules retombées fiscales de la contribution économique territoriale.

Le port est-il mobilisé dans la stratégie de développement ?

En dix ans, nous avons assisté à une évolution très nette de la stratégie de développement du port. Auparavant, il était autocentré, avec peu de connexions politico-économiques. Il ne s'occupait que du cœur de ses missions, à savoir le trafic de marchandises. Il est aujourd'hui beaucoup plus à l'écoute du territoire, en particulier via un partenariat avec la région, le département, Nantes métropole et la Carene, en lien avec les services de l'État. La stratégie portée fait l'objet de plus de concertation et d'échanges, notamment avec les instances nouvellement désignées.

Les directeurs généraux des services des quatre collectivités territoriales évoquées se rencontrent en amont de la tenue du conseil de surveillance afin d'étudier les points à l'ordre du jour et d'apporter des éléments d'éclairage aux élus sur la situation des territoires. Ils contribueront ainsi au projet stratégique du port.

Ce rapprochement récent, fondé sur une écoute mutuelle, emporte de lourds enjeux. Lorsqu'il a fallu, pour Alstom, faire un tour d'horizon afin de créer un nouveau site de production sur le port, l'implication des collectivités a été essentielle pour le montage financier du projet et la réactivité nécessaire. De même, on assiste à une mutation du modèle économique du port. Les flux gaziers sont ainsi en net recul ; le port de flux (commerce, énergie) devient un port plus industriel, qui allie sites de production et capacités de transport lourd.

Comment s'intègre le volet portuaire dans les autres politiques économiques ?

Le port est la clé d'entrée de nombreuses politiques économiques de la Carene. Plus de trois millions d'euros sont fléchés au volet portuaire dans le contrat de projets État-région (CPER) à arbitrer dans les mois à venir. D'autre part, l'agglomération s'efforce de spécialiser ses différentes zones d'activités. Ainsi, la zone industrialo-portuaire cherche à se concentrer sur ses activités maritimes. Les autres activités tendent donc à être déménagées afin de dégager des disponibilités foncières.

La réforme portuaire de 2008 a-t-elle changé la donne en matière d'intégration territoriale du port ?

Les mutations dans la gouvernance du port relèvent avant tout de la volonté des hommes, la réforme n'explique pas tout. Il n'y a pas aujourd'hui de gouvernance commune, même si à terme nous devrions parvenir à une contribution plus collective du projet stratégique. Les régions seront peut-être également impliquées dans la capitalisation du port. Demain il nous faudra travailler compte tenu des projets très ambitieux des industriels, ce qui implique des besoins fonciers importants et des enjeux économiques majeurs sur le territoire. Il y a aujourd'hui consensus sur le projet économique et politique.

Comment se passe désormais la coopération avec les représentants de l'État ?

L'État central est peu présent ; nous travaillons en revanche avec la préfecture de région via le secrétariat général pour les Affaires régionales (SGAR) sur le volet portuaire du CPER. Cependant, l'État local ne semble pas très impliqué dans l'élaboration des stratégies. Il est soumis à des impératifs contradictoires, du fait des multiples ministères auxquels sont rattachés les ports. L'État n'est pas force de proposition, il est plutôt en attente des options proposées par les collectivités : il n'a pas réellement changé de mode de fonctionnement.

Propos recueillis le 12 mars 2014

PARTIE II

L'ÉMERGENCE D'UNE AUTORITÉ ORGANISATRICE DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE LOCAL



L'ÉMERGENCE D'UNE AUTORITÉ ORGANISATRICE DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE LOCAL



II. I L'ORGANISATION DE LA MAÎTRISE D'OUVRAGE PUBLIQUE DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

• Portage politique

Bien que les présidents de communauté considèrent le plus souvent le développement économique comme l'un des axes structurants de leur programme et de leur action, il fait souvent l'objet d'une délégation à un(e) vice-président(e) pour des questions pratiques d'impulsion et de suivi des projets dans le détail. Dès lors, il est primordial de mettre en place une coordination entre les différents élus prenant part au développement économique, afin de rendre celui-ci aussi cohérent et transversal que possible.

Est parfois encore constatée une dissociation entre les élus en charge du développement économique et ceux qui ont la responsabilité de définir des politiques territoriales de l'emploi, en raison d'une acception « curative » de cette question. Il est essentiel pour les entreprises de pouvoir lire et comprendre l'organisation politique portant les questions économiques, afin de disposer d'un interlocuteur unique qui puisse répondre à leurs difficultés par une multiplicité de leviers. Réciproquement, il est capital pour l'élu portant le développement économique de disposer de larges compétences pour appréhender au mieux tous les aspects de son territoire.

L'intérêt d'une bonne coordination au sein de l'exécutif est de ne pas éclater la circulation des informations ni la chaîne de décision, et de ne pas générer des coûts d'organisation inutiles entre élus et services ni des retards de réactivité. Dans une grande communauté, le développement économique au sens large est réparti entre :

- un vice-président chargé de l'économie ;
- un vice-président chargé de l'attractivité et du rayonnement du territoire ;
- un vice-président chargé de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation.

D'où l'importance de coordonner ces trois domaines d'action, qui s'inscrivent tous dans la même finalité : répondre aux besoins de l'entreprise et du territoire. Cette coordination peut se faire sur des projets précis, mais aussi tout au long du mandat des différents élus. De même, les maires sont associés aux décisions relevant du développement économique, les compétences communales pouvant stimuler ou, au contraire, freiner la conduite de projets, par exemple, via la délivrance des autorisations d'urbanisme (permis de construire).



FOCUS SUR L'AGGLOMÉRATION ORLÉANS VAL DE LOIRE



Charles-Éric Lemaigen, président de la Communauté d'agglomération d'Orléans Val de Loire, président de l'AdCF

Quels sont les axes de la stratégie économique de l'agglomération ? Quand et comment a été définie cette stratégie ?

La compétence économique a été prise par la communauté en 2002, au moment du passage de communauté de communes à communauté d'agglomération. Notre stratégie a été élaborée en une année et approuvée en tant que telle par le conseil communautaire. En effet, une partie du projet économique était inscrite dans le projet de territoire, mais nous avons tout de même voté l'ensemble de la stratégie. Il s'agissait de désigner des chefs de filât locaux et de définir des champs sur lesquels l'agglomération est fortement engagée. L'Agglo anime un réseau assez souple qui fédère la chambre de commerce et d'industrie (CCI), les collectivités territoriales, la boutique de gestion, afin d'accompagner les créateurs d'entreprises. Elle travaille avec les parcs d'activités, notamment dans le cadre de contrats passés avec les associations de parc. Ceci nous permet de disposer d'un interlocuteur unique qui peut parler pour 200 entreprises et 7 000 salariés, et constitue une instance de dialogue entre les villes et l'agglomération autour du co-développement économique. L'année 2014 a été marquée par un changement de rythme dans le soutien de l'agglomération à l'emploi et à l'économie : ils sont désormais notre première priorité et une stratégie claire a été édictée. Cela a facilité l'interconnexion des différents outils d'appui au développement économique local de l'agglomération avec ceux du conseil général du Loiret, qui est fortement impliqué dans ce domaine.

En 2013, le département, la CCI, l'agence de développement économique, l'Union des entreprises du Loiret et la communauté d'agglomération Orléans Val de Loire ont pris l'initiative de créer une marque : Loire&Orléans. Dans le prolongement de cette initiative, l'idée de « point d'entrée unique » pour les entreprises a pu se concrétiser en 2014 sous la forme d'un groupement d'intérêt public (GIP) portant le nom de Loire&Orléans Éco. Par arrêté du 24 juillet 2014, le préfet du Loiret a approuvé la convention constitutive du GIP. Les membres fondateurs ont convoqué l'assemblée générale constitutive le 4 septembre 2014 à la maison des entreprises. Il s'agit surtout de regrouper tout le bloc local du développement économique, c'est-à-dire le département, son agence de développement et les échelons infradépartementaux.

La répartition des membres du conseil d'administration du GIP respecte scrupuleusement l'équilibre entre les territoires : Montargois, Giennois, Pithiverais et représentation des communautés de communes rurales. De plus, un comité d'experts a été désigné par les administrateurs. Il est composé de personnalités qualifiées dans plusieurs domaines, qui seront invitées à participer à certaines réunions du GIP en fonction de l'expertise requise : la chambre d'agriculture, la chambre de métiers, Orléans technopole, l'agence de développement et de réservation touristique du Loiret (ADRTL), etc. La région conserve quant à elle un rôle de stratégie et de financeur.

Comment est conduite la politique foncière et immobilière de l'Agglo ? Est-il possible d'en tirer un bilan ?

Seuls trois anciens parcs communaux ont été repris par l'Agglo, qui gère également tous les parcs nouvellement créés. Au regard de la complexité des procédures de transfert d'équipements et de leurs produits des communes à l'agglomération, tous les parcs existants sur le territoire n'ont pas été transférés. Ils resteront communaux au moins jusqu'en 2017 et un éventuel passage en communauté urbaine.

De nombreux services complémentaires sont proposés aux entreprises, comme des crèches inter-entreprises de tous types, d'initiative publique comme privée, mais aussi un plan de déplacements urbains à l'échelle des parcs d'activités, élaboré en partenariat avec la région et les CCI. Le cluster Nekoé a enfin été initié par l'Agglo en partenariat avec Derichebourg : il offre une palette de services aux entreprises et aux salariés des parcs d'activités.

L'évaluation de ces dispositifs se fait en relation avec les associations de parc, mais il est difficile de dire à quel point les services support aux entreprises jouent dans leur stratégie de localisation. Nous savons en revanche qu'ils sont réellement appréciés par les sociétés présentes sur les parcs. De même, l'agglomération coordonne et subventionne le déploiement de la fibre optique sur son territoire et sur ses parcs d'activités, en lien avec les opérateurs.

Votre offre foncière se concentre-t-elle exclusivement sur les zones d'activités ?

Notre offre foncière est très diverse et nous pouvons proposer des terrains de toutes tailles sur les zones que nous gérons. Nous ne visons pas la spécialisation absolue de nos zones. Des entreprises de cosmétique, IBM et des activités de logistique peuvent cohabiter sur une même zone ; nous cherchons surtout à éviter les incompatibilités notoires, qui seraient un frein à l'attraction d'entreprises. L'Agglo compte quatre pépinières, dont une très orientée vers le high-tech.

Quelles sont les relations entre le service prospection d'entreprises et le service foncier ? Comment assurer la continuité dans le suivi de la relation au quotidien avec les entrepreneurs ?

Ces services sont en cours de mutualisation au sein du GIP Loire&Orléans Éco, qui joue le rôle de « point d'entrée unique » pour le suivi des demandes des entreprises en étant cogéré par l'agglomération et le département. L'objectif est de proposer une offre de services élargie, plus proche des entreprises et plus visible sous la bannière d'une marque de territoire unique.

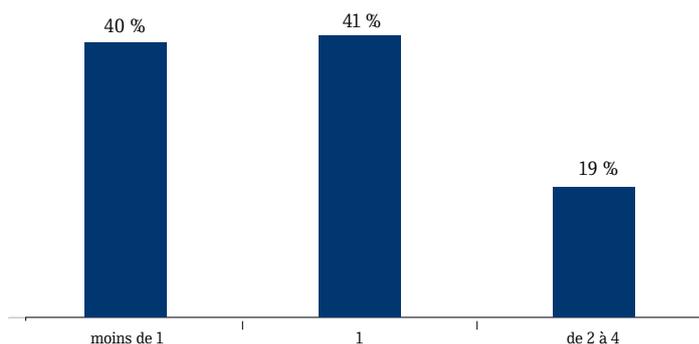
Pour l'heure, les services économiques de l'Agglo et du département n'ont pas une organisation similaire, et une coordination plus efficace est à venir. Les présidences du conseil général et de l'agglomération sont très volontaristes pour réaliser la fusion de ces services. Déjà 45 agents ont été mutualisés et ce chiffre devrait monter à 70 à l'horizon 2017.

• Organisation des services du développement économique : des équipes légères

En 2010, une communauté de communes sur cinq disposait de deux à quatre agents au sein de son service du développement économique. Deux sur cinq n'en avaient qu'un seul et encore deux sur cinq n'employaient, au mieux, qu'un agent à temps partiel. La taille restreinte de ces services tranche avec la structuration des communautés urbaines et d'agglomération : seulement un tiers d'entre elles emploient moins de cinq agents au titre de leur développement économique, et un quart d'entre elles disposent de plus de dix agents.

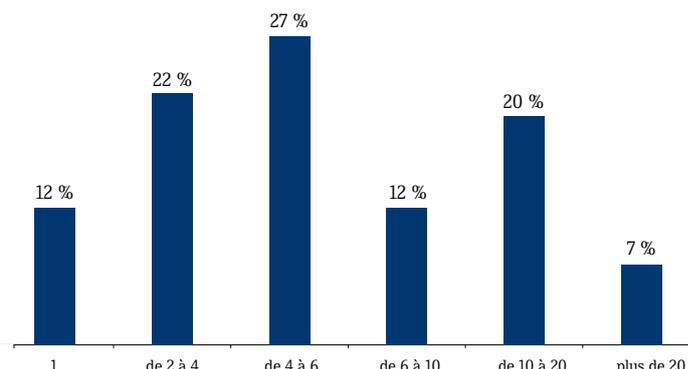
NOMBRES D'AGENTS AFFECTÉS AU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DES COMMUNAUTÉS DE COMMUNES EN 2010

Source : AdCF / ISM
(salariés en équivalent temps plein)



NOMBRES D'AGENTS AFFECTÉS AU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DES COMMUNAUTÉS URBAINES ET D'AGGLOMÉRATION EN 2010

Source : AdCF / ISM
(salariés en équivalent temps plein)



Si un socle d'actions économiques est systématiquement pris en charge par les services des communautés, quelle que soit leur taille (promotion du territoire, aménagement de parcs d'activités), d'autres activités dépendent bien évidemment de la taille de l'intercommunalité en question (soutien à l'enseignement supérieur, appels à projets, etc.).

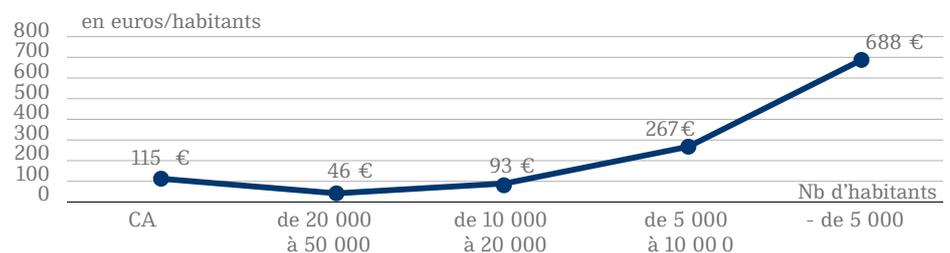
Ici encore, la question du rattachement des politiques de l'emploi au développement économique n'est pas effective au sein de toutes les structures intercommunales. Les communautés urbaines et les grandes communautés d'agglomération semblent, dans leur grande majorité, avoir intégré le fait que les politiques de l'emploi et du développement économique ne pouvaient plus être dissociées ; a contrario, les communautés plus petites tendent à maintenir l'existence d'un pôle emploi-insertion-social qui peut être plus éloigné du monde de l'entreprise et du développement économique.



Le développement économique se voit affecter des moyens variables en fonction de la taille de la communauté. En 2009, selon l'étude AdCF/ISM, une communauté de communes de la strate supérieure (20 000 à 50 000 habitants) consacrait au développement économique en moyenne 42 euros par habitant, contre 93 euros pour celles de 10 000 à 20 000 habitants et plus de 250 euros en deçà du seuil des 10 000 habitants. Les agglomérations dépensaient, quant à elles, en moyenne 115 euros par habitant. Ces grands écarts s'expliquent par l'existence d'une taille critique sans laquelle le développement économique est soit très coûteux, soit peu efficace.

BUDGET AFFECTÉ DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DES INTERCOMMUNALITÉS EN 2007

Source : AdCF / Institut supérieur des métiers,
juin 2010



On constate également une évolution dans le métier de « développeur » au cours des vingt dernières années. Les métiers de « prospection » et d'aménagement économique ont été rejoints par des profils plus ouverts au développement endogène, centrés sur les pratiques collaboratives et la gestion de projets. De nombreux développeurs et animateurs de réseaux sont devenus directeurs généraux des services (DGS) au sein de communautés de communes et d'agglomération lors de la prise en main, au début des années 2000, de la compétence développement économique.

Puis, face à l'ampleur croissante des enjeux financiers et budgétaires pour les communautés, les DGS ont progressivement endossé un rôle plus administratif et financier, d'où l'émergence de cadres développeurs exerçant leurs fonctions en tant que directeurs généraux adjoints ou directeurs du développement économique. Toutefois, les savoir-faire et les manières de penser acquis par les développeurs dans la première phase sont demeurés. Dans le même temps, le développement économique territorial a évolué d'un traitement administratif de dossiers et de subventions à une logique de management transversal de projets¹⁷.

Pour apporter aux élus locaux une aide à la décision politique, les développeurs sont aujourd'hui invités à constituer des équipes aux compétences polyvalentes. Multidisciplinaires, elles sont également multipartenariales et associent souvent élus, chefs d'entreprises, professionnels du tourisme, créateurs, universitaires...

En dépit de cette professionnalisation des développeurs économiques, le rapprochement des services économiques des communautés avec le monde de l'entreprise et l'efficacité des collaborations public-privé demeurent des défis majeurs. Pour répondre à cette difficulté, les communautés peuvent choisir de créer une agence extérieure, qui a pour tâche de faire l'interface entre les deux cultures et de dépasser les blocages qui en sont issus.

17. « Beaucoup de développeurs passent 80 % de leur temps sur des procédures et 20 % sur de l'animation. Si l'on veut faire évoluer le métier et aller vers une animation économique de territoire, ce rapport devrait être inversé », plaide Claudine Piton en avril 2013 dans le mensuel de l'AdCF Intercommunalités n° 177. <http://www.adcf.org/files/MAG-INTERCO/ADCF-Interco177-130417-WEB.pdf>



« LA MAÎTRISE D'OUVRAGE PUBLIQUE INTERCOMMUNALE DOIT S'ORGANISER AVEC DES COMPÉTENCES POLYVALENTES »



Claude Pons-Narioo, urbaniste, directeur général adjoint du développement et de l'attractivité de la communauté d'agglomération Pau Pyrénées et ville de Pau de 2011 à 2014

Comment voyez-vous l'évolution des métiers du développement économique territorial ?

Les métiers ont fortement évolué depuis le début des années 1990. Avec vingt ans d'expériences auprès d'intercommunalités, j'ai vu se constituer de nouvelles compétences avec l'organisation de « territoires de projets ». Aujourd'hui le « projet de territoire » s'impose comme la clé de l'organisation. Ce renversement sémantique n'est pas anodin : il est la conséquence de l'organisation politique des intercommunalités.

Que l'on soit urbaniste, développeur ou manager, les compétences transversales et d'animation de projet permettent de se confronter à divers environnements professionnels au sein de la maîtrise d'ouvrage publique.

Après avoir rencontré les sociétés d'économie mixte (SEM) vendéennes de développement économique durant mes études, mon parcours professionnel m'a conduit de la politique de la ville et du renouvellement urbain à Créteil, Strasbourg et Lens-Liévin, à l'optimisation de l'arrivée du TGV Rhin-Rhône à Besançon, puis à la démocratie locale à Strasbourg et au développement et à l'attractivité à Pau. En même temps, les modalités d'intervention des intercommunalités se sont « technicisées » et spécialisées avec la prise en charge des grandes politiques sectorielles de l'eau, des transports, de l'habitat, de l'aménagement économique, de la culture.

Pour concevoir des stratégies territoriales intégrées, la maîtrise d'ouvrage publique intercommunale doit s'organiser et recourir aux compétences polyvalentes.

Les élus intercommunaux membres de l'AdCF mettent l'urbanisme et le développement économique en tête de leur préoccupation. Comment peuvent-ils converger dans le cadre du projet de territoire ?

Les urbanistes sont des professionnels de l'aide à la décision politique. Et pour appuyer les décideurs, il nous faut des grilles de lecture sur le fonctionnement et les dynamiques des territoires. J'ai utilisé celle développée et mise en application avec Laurent Davezies sur les moteurs du développement et des économies urbaines et régionales.

La ville évolue des changements des hommes et des activités qui la composent.

Les urbanistes rendent lisibles et mesurent ces changements. Auprès des élus, avec eux, ils participent à la constitution d'affaires dans les secteurs du BTP et de l'économie sociale et solidaire.

Ils peuvent - cela a été mon cas à Pau en tant que directeur général adjoint du développement et de l'attractivité - avoir des missions de développement économique tout azimut. Pau m'a recruté en 2011 pour piloter le développement économique, la

culture, le tourisme, les coopérations territoriales, le sport de haut niveau, la politique de la ville et les politiques contractuelles : les leviers opérationnels du développement métropolitain définis par la Datar.

À la fin de l'année 2012, avec l'agence d'urbanisme Atlantique et Pyrénées, nous avons missionné Laurent Davezies pour produire une analyse des dynamiques des revenus de l'agglomération paloise comparées nationalement, puis élaborer un schéma prospectif de coopération territoriale et de développement économique.

En trois mois, nous disposons du chiffrage des revenus des économies productives, résidentielles, sociales, publiques et de leurs évolutions depuis 1999. Ces valeurs juxtaposées à la mémoire de leur évolution du territoire palois, ont permis de saisir les dynamiques et déficits territoriaux dans la production et l'échange des revenus. L'élaboration des propositions de stratégies à court et moyen termes en matière de coopérations territoriales et de développement économique a duré six mois.

À quelle échelle avez-vous produit ces stratégies ? Au-delà des limites administratives de la communauté d'agglomération ?

Pour comprendre le développement économique territorial, il faut connaître les dynamiques économiques de l'aire urbaine et du bassin d'emploi. L'attractivité d'un territoire dépend du potentiel d'affaire à ces échelles. Il dépend aussi des partenariats privé-privé, public-public et public-privé.

À Pau, les limites de l'agglomération sont en deçà de celles de l'aire urbaine et du bassin d'emploi comme pour la plupart des intercommunalités. Nous avons donc partagé avec les intercommunalités voisines les résultats de l'étude Davezies.

Ces données ont servi pour le document d'aménagement commercial et le schéma de cohérence territoriale. Elles contribuent aux partenariats Béarn-Bigorre et aux relations entre intercommunalités du Béarn. Le potentiel considérable est connu des services administratifs des intercommunalités. Son utilité dépendra de son appropriation par les nouveaux élus.

Quelles évolutions avez-vous pu constater dans la relation avec les entreprises, en matière de développement endogène et exogène ?

Les principaux acteurs économiques du territoire ont été curieux de notre démarche. Lors de la présentation publique de la dynamique des revenus comparée, les grands groupes industriels, la grande distribution, l'économie numérique, les établissements d'enseignement supérieur et de recherche étaient présents, à l'écoute.

Dans un second temps ils nous ont quasiment tous approché pour partager et croiser leurs enjeux avec ceux du territoire. Nous étions devenus crédibles pour ces opérateurs.



Qu'entendez-vous par « crédibles » ?

Les entrepreneurs en France savent qu'ils doivent faire avec la puissance publique territoriale. Ils s'adaptent mais partagent peu de leurs réalités. Les temporalités d'action sont différentes. Tandis que les collectivités publient, mettent en ligne et communiquent au grand public leurs stratégies, les entreprises tendent à faire connaître leurs réussites dans des cercles plus restreints. Nous visons chacun et différemment l'efficacité.

À Pau, nous avons chiffré les revenus locaux. Ce faisant nous avons mesuré le potentiel d'affaire du marché local et son évolution depuis 1999. Nous connaissons la contribution de chaque « économie » sur ce marché et comparativement celles qui sont en déficit ou excédentaires. Nous avons validé et invalidé les idées reçues sur la richesse ou la pauvreté locale, sur les potentiels et le rôle de chacun. La clarté dans ce registre est rare et les entreprises ont compris qu'un interlocuteur public sérieux se constituait.

La collectivité a arrêté sa stratégie commerciale. Cela a donné lieu à des prises de position de la collectivité sur le commerce en ville et les grandes enseignes.

En termes productifs, l'agglomération a prospecté et attiré deux entreprises d'ingénierie de niveau international avec une implantation effective depuis 2014 et la perspective d'une

deuxième opération en fin d'année 2015. Ces deux implantations abouties, la création nette d'emploi en 2020 sera de l'ordre de 100, essentiellement des ingénieurs recrutés localement.

Total, grand compte Oil & Gaz, implanté à Pau s'est rapproché en 2012 de la collectivité pour l'informer du projet de consolidation de son ingénierie en matière de grands projet internationaux. La démarche, engagée fin 2013, devrait se réaliser en trois ans. L'entreprise a sollicité la collectivité pour les instructions réglementaires d'extension du site et de construction d'immeubles. Mais auparavant, la relation de confiance établie avec le groupe avait permis à la collectivité de connaître ses besoins immobiliers à l'attention des nouveaux arrivants, employés du groupe ou sous-traitants de premier rang et de leurs familles.

L'intercommunalité se trouve en première ligne de l'organisation de la réponse publique à ces demandes. Notre sensibilité au développement économique nous avait fait prendre de l'avance dans la relation avec les opérateurs immobiliers économiques et du logement. Dire que le territoire était prêt serait exagéré, mais son organisation administrative a su s'adapter rapidement et est à l'œuvre pour répondre au mieux à ces attendus.

Propos recueillis en septembre 2014

• Le partage de la compétence économique avec les agences de développement

En 2014, sur les 100 agences françaises de développement économique, 37 sont des agences d'agglomération ou couvrent un territoire englobant une ou plusieurs intercommunalités. Elles se répartissent comme suit :

- 12 agences de métropole ou de grande agglomération (Paris, Lille, Nantes, Metz, etc.)
- 15 agences d'agglomération autour de villes moyennes (Vichy, Montbéliard, Cambrai, Perpignan, etc.)
- 10 agences autour de petites villes ou sur des territoires de pays (Vitry-le-François, Saint-Omer, Autun, etc.)

Les agences locales de développement économique endossent une partie variable des compétences économiques des intercommunalités. Le plus souvent, elles se chargent de la promotion du territoire auprès des professionnels et de la présentation de l'offre immobilière et foncière de la communauté. La répartition des tâches entre les agences et les services intercommunaux peut s'analyser dans le phasage des projets aidés : les agences cherchent plutôt à accompagner les entreprises dans leurs démarches et pour faire face à leurs difficultés, alors que les services intercommunaux collaborent avec les élus dans la gestion des dossiers, la préparation des décisions politiques et l'élaboration de la stratégie économique du territoire. Pascal Allizard, président du Conseil national des économies régionales (CNER), le souligne : « Il est bon qu'il y ait une séparation entre l'agence, qui accompagne les entreprises et est en quelque sorte leur avocate, et les services qui décident de l'affectation des fonds. »

L'existence d'une agence n'implique donc pas d'autonomisation, mais bien une coordination entre deux entités aux fonctionnements différents. La souplesse des agences et leur culture managériale permettent de favoriser une meilleure insertion de celle-ci dans les logiques privées.

LES AGENCES DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE : UN TRAIT D'UNION ENTRE LA COLLECTIVITÉ ET LES ENTREPRISES



Pascal Allizard, président du Conseil national des économies régionales (CNER), sénateur du Calvados, membre du conseil d'orientation de l'AdCF

Quelles sont les missions des agences de développement économique ?

La très grande majorité de ces agences sont des associations de la loi de 1901, trois d'entre elles étant à la fois agence de développement et d'urbanisme. Elles ont une double vocation, partenariale et opérationnelle :

- La fonction partenariale est la raison d'être d'une agence. Elle repose sur le postulat que la concertation entre les acteurs d'un territoire est une condition indispensable pour stimuler et déployer une dynamique de développement économique. Une agence de développement a pour vocation première de rassembler les élus, les chefs d'entreprise, les organismes consulaires, les unions patronales, les syndicats de salariés, les organismes bancaires et financiers, les responsables de l'enseignement et de la recherche, etc.

La mise en place de la concertation, l'animation du partenariat visent à parvenir à une vision collective de l'évolution du territoire, à des objectifs communs, à une stratégie partagée, à une bonne circulation de l'information et à une répartition concertée des rôles entre les différents acteurs. Cette vocation partenariale, associée à une réelle souplesse organisationnelle, permet aux agences de développement de s'imposer comme des structures privilégiées pour mener des actions mutualisées entre plusieurs collectivités, à géométrie variable voire dépassant les cadres administratifs habituels, toujours au bénéfice du tissu économique territorial.

- Mais les agences disposent aussi d'équipes opérationnelles, généralement légères et expertes (12 à 15 salariés en moyenne), qui mènent des missions très variées :
 - l'accompagnement des entreprises, en particulier des PME : aide au financement, soutien immobilier et foncier, conseil dans la structuration de projets, tout au long de leur cycle de vie (création, développement, cession - reprise) ;
 - la prospection et l'accueil d'entreprises, le marketing territorial ;
 - la gestion de zones d'activités, pépinières et immobilier d'entreprise ;
 - l'animation territoriale de filières, réseaux d'entreprises, pôles, clusters ;
 - l'anticipation et l'accompagnement des mutations, la mise en œuvre de conventions de revitalisation ;
 - la veille économique, la prospective territoriale, la réflexion stratégique.

Quelles relations entretiennent les agences avec les collectivités, notamment avec leurs services du développement économique ?

Ce sont les élus qui définissent les projets de territoire, qui conçoivent les stratégies de développement économique qu'ils entendent mettre en œuvre. Mais il est souhaitable que l'élaboration de ces stratégies se fasse en concertation avec les acteurs économiques : dans ce cas, l'agence de développement est une instance particulièrement bien adaptée pour cette concertation. Ensuite, il appartient aux élus de faire leurs choix, de définir notamment les actions qu'ils souhaitent financer. Il y a, à ce stade, un premier rôle majeur pour les services, qui consiste à assister les élus dans la conception et la définition des stratégies territoriales.

Les relations entre les collectivités et les agences sont régies par des conventions de financement et non par des marchés ou des délégations de service public. Comme les élus siègent dans leurs instances, les missions des agences sont définies dans le cadre d'un dialogue permanent, d'une recherche de convergence entre la stratégie de la collectivité et les objectifs et actions de développement des acteurs économiques.

Les intercommunalités sont garantes de la cohérence des interventions sur le territoire (utilisation des fonds publics, traitement des dossiers) ; les agences, structures privées proches des acteurs économiques, sont à l'écoute et au service des entreprises, à la recherche de nouveaux axes de développement et en charge du montage des dossiers à transmettre à la collectivité. Les agences sont une sorte de trait d'union entre la collectivité et les entreprises. Quelques agglomérations sont allées jusqu'à la fusion de leurs services économiques avec ceux de l'agence de développement : ainsi l'agglomération de Caen a mutualisé ses équipes en charge du développement économique et les moyens afférents, sous forme de régie autonome, au sein de son agence de développement Synergia, cette dernière étant alors à la fois service économique et agence de développement.

Quelles sont les politiques les plus originales ou innovantes portées par des agences de développement économique ? Quelles évolutions observez-vous quant aux besoins du monde économique ?

Les agences ont vocation à scruter l'économie locale, à sentir ses mutations et à rechercher en permanence les actions pour en tirer parti, en termes de création de richesses et d'emplois. Cette attitude de veille est l'une des conditions de l'efficacité d'une agence ; elle doit effectivement la conduire à concevoir des actions qui répondent aux besoins du monde économique et qui seront développées dans la durée. Parmi les actions des agences de développement qui tentent de répondre à ces conditions, on peut citer les exemples suivants.

- La prospection et l'accueil d'investisseurs étrangers, assurés et assumés par le pouvoir central depuis 2001, année de la création de l'Agence française pour les investissements



internationaux (AFII). Les agences de développement avaient quant à elles commencé à mener, avec succès, des actions de prospection à l'étranger dès les années 1980. Pour être exact, il faut préciser que cette prospection était, à l'époque, relayée par la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (Datar) et ses commissariats qui, lorsqu'ils n'ont pas disparu, sont devenus des agences régionales. Cette recherche de projets étrangers ou hexagonaux demeure l'une des constantes de l'action des agences. Mais les méthodes et les techniques progressent et évoluent dans le cadre d'un champ qui s'appelle désormais « marketing territorial », domaine dans lequel les réalisations et résultats des agences de Lyon et de Reims, notamment, sont connus et reconnus.

- De la même manière, la politique nationale des pôles de compétitivité date de 2004 ; les agences se sont beaucoup investies dans l'émergence, la structuration, l'accompagnement de ces pôles, ainsi que des grappes d'entreprises. Mais elles avaient très largement anticipé le mouvement : les pôles comme la Cosmetic Valley à Chartres, Vitagora à Dijon, le pôle verrier de la vallée de la Bresle, en Seine-Maritime, et bien d'autres sont le résultat de démarches lancées par les agences de développement de ces territoires dès le début des années 1990.
- Toujours dans un souci d'anticipation des dynamiques de l'économie, les agences de développement, et certaines agglomérations, ont été très vigilantes et actives, dès les années 2000, dans la prospection et l'accueil de centres d'appels, qui étaient à l'époque l'une des principales filières à l'origine de créations significatives d'emplois.
- Dans le contexte de crise issu des années 2007-2008, les agences s'investissent beaucoup dans la mise en œuvre des conventions de revitalisation, avec pour objectif d'optimiser les montants financiers que les entreprises doivent consacrer à la redynamisation des territoires ; c'est le cas pour les agences d'agglomération de Calais, Belfort, Montbéliard, etc.

De même, pour pallier la fermeture du tribunal de commerce de son territoire, l'agence de l'agglomération de Marmande a mis en place deux dispositifs ingénieux :

- Un centre d'information et de prévention (CIP), dispositif d'aide à la détection précoce des difficultés des entreprises afin d'en anticiper le traitement. Les chefs d'entreprise qui en font la demande sont reçus gratuitement et confidentiellement par des « délégués » (des bénévoles experts-comptables, avocats, etc., formés par un juge) pour évoquer leurs difficultés réelles ou anticipées. Ce dispositif a permis à 40 entreprises d'être reçues en 2012, lors de 120 rendez-vous réalisés avec 25 délégués, chaque rendez-vous faisant intervenir obligatoirement un ancien juge et un expert-comptable.
- Le centre de médiation et d'arbitrage de Marmande (Cmam), qui vise à faciliter le règlement de conflits entre entreprises grâce à la médiation ou l'arbitrage, et à éviter ainsi les recours contentieux. Présidé par une avocate, il fonctionne grâce à une quinzaine de médiateurs. Les parties prennent contact auprès de l'agence, siège du Cmam, et exposent leur litige. En 2012, deux médiations ont été menées : la première résolue en trois heures ; la seconde en quelques mois.

Pour ce qui est des pistes d'avenir auxquelles les agences réfléchissent, en 2014, on peut en citer deux :

- Le travail en synergie avec l'université, l'enseignement supérieur et la recherche, domaine dans lequel il y a sans aucun doute des potentialités de développement largement sous exploitées. Les résultats de quelques agences, comme celles de Grenoble et de l'Isère, montrent tout l'intérêt qu'il peut y avoir, pour les agences d'agglomération en particulier, à s'investir dans cette voie.
- L'attraction et l'accueil de populations nouvelles, de chercheurs, de créateurs, de talents nouveaux, d'événements originaux aussi, qui peuvent avoir, sur les territoires, un impact très positif en termes d'image pour les habitants et de rayonnement national et international.

Propos recueillis le 21 mai 2014

L'étude du CNER sur les agences de développement économique conduite en 2012¹⁸ offre un panorama des métiers et des positionnements institutionnels des différentes agences régionales, départementales et locales.

Les agences de développement économique sont aujourd'hui confrontées à de nombreux défis liés à la conjoncture économique et au changement de contexte institutionnel. Les incertitudes actuelles sur la répartition des compétences entre niveaux territoriaux soulèvent des questions majeures sur l'organisation future de l'action économique des collectivités et sur la place que les agences occuperont demain au sein de celle-ci.

Par ailleurs, dans un contexte de contraction générale des budgets publics, la baisse parfois conséquente du budget alloué par les collectivités à l'action économique provoque, dans certains territoires, une remise en cause des missions et de l'organisation même des agences de développement. Enfin, la réorganisation d'autres acteurs territoriaux, au premier rang desquels les chambres consulaires, a entraîné une révision de leurs actions ; certaines redondances étant parfois constatées.

18. http://www.cner-france.com/content/download/2694/16959/version/2/file/Etude+CNER_evolution+agences+dev+eco.pdf



En Bretagne et Midi-Pyrénées, le niveau régional connaît une montée en puissance. Celle-ci est toutefois contrebalancée par l'émergence d'agences à l'échelle des agglomérations (par exemple, le projet de création d'une agence par l'agglomération toulousaine), le maintien des agences départementales existantes sur des modèles économiques renouvelés, comme en atteste la fusion de l'agence départementale des Côtes-d'Armor (CAD 22) avec le comité départemental du tourisme, ou encore les articulations nouvelles entre agences départementales et intercommunalités (Aveyron Expansion).

Dans le Nord-Pas-de-Calais, l'action économique est très structurée au niveau régional : le schéma régional de développement économique (SRDE) est établi par une conférence permanente de 250 personnes représentant l'ensemble des acteurs socio-économiques de la région, et décliné au niveau local via des projets locaux de développement économique. En outre, les CCI sont fortement impliquées dans leur gouvernance.

Gouvernance ouverte et forte hétérogénéité des métiers...

Si la grande majorité des agences de développement économique sont des associations loi 1901, leurs statuts se diversifient. Certaines agences sont ainsi constituées sous la forme de SEM (par exemple Vendée Expansion), de GIP (Seinari, agence d'innovation de Haute-Normandie) ou d'EPIC (agence régionale de Corse).

Le schéma classique de gouvernance d'une agence de développement est marqué par son aspect fortement partenarial : outre les collectivités financeurs, les instances comprennent en général des représentants des réseaux consulaires, des entreprises, voire des partenaires sociaux. Fait notable : les agences associent de plus en plus fréquemment à leur gouvernance des acteurs économiques des échelons territoriaux supérieurs ou inférieurs.

... signes d'adaptation aux spécificités territoriales

Hormis quelques agences « généralistes », les agences régionales de développement sont spécialisées sur l'innovation et/ou l'international (prospection internationale et promotion). En complément, elles peuvent assurer des métiers relevant du développement endogène, comme la structuration et l'animation de filières régionales.

Du côté des agences départementales et locales, on constate une forte hétérogénéité de métiers, qui dépend de leur histoire singulière, des spécificités de leur territoire et du mode de travail établi avec les partenaires :

- accompagnement des entreprises endogènes ;
- promotion du territoire et marketing territorial ;
- prospection d'entreprises en France et à l'international ;
- observation et intelligence territoriale.

Outre ces missions, les agences départementales mènent des actions de conseil et d'assistance technique auprès des communautés. Certaines intègrent également le tourisme et l'urbanisme (aménagement opérationnel, planification stratégique) ou animent des technopôles.

« Si les agences, du fait de leur mode de gouvernance, sont globalement perçues comme des lieux de débat “neutres”, les interactions entre acteurs ne sont pas toujours évidentes », note le CNER. « Du côté des agences régionales, les relations avec les pôles de compétitivité et les clusters mériteraient d'être clarifiées, les actions de ces derniers pouvant être proches en matière de marketing territorial ou d'animation de filières. Au niveau départemental et local, dans certains territoires, l'absence de partage clair des missions avec les CCI est source de tensions. Enfin, la montée en puissance des agglomérations est cause d'inquiétude, la “métropolisation” de l'économie pouvant laisser craindre un abandon des territoires périphériques. »



Un financement qui se diversifie... et qui tend parfois à baisser

Le budget moyen d'une agence de développement économique est de 1,6 million d'euros, mais varie fortement selon les structures (de 457 000 euros à 6,36 millions selon la dernière enquête du CNER auprès de ses adhérents). Le financement des agences de développement économique françaises est quasi-exclusivement public et provient en majorité de la collectivité de tutelle.

Certaines agences, en particulier départementales, ont vu leur budget fortement baisser ces cinq dernières années (jusqu'à - 30 %).

De nouvelles sources de financement émergent : le conventionnement avec les communautés ; le développement de prestations payantes (encore rares) ; les conventions de revitalisation.

Évolution des positionnements métiers et institutionnel pour les agences locales

La première évolution envisageable pour les agences locales généralistes consiste à diversifier leurs sources de financement. Par exemple, l'agence départementale de l'Eure a conventionné avec les communautés de son territoire et met à leur disposition un salarié d'une demi-journée à un jour par semaine.

L'élargissement des compétences techniques est une autre possibilité pour les agences généralistes hors régions : fusion avec l'agence d'urbanisme, avec le comité départemental du tourisme (CAD 22, agence départementale des Côtes-d'Armor), action sociale par l'économique (CDDE 65, agence départementale des Hautes-Pyrénées), écologie industrielle (Capemm, agence départementale de Meurthe-et-Moselle)... « *Toutefois, ces élargissements doivent répondre à une stratégie bien pensée pour porter tous leurs fruits* », prévient le CNER.

Dans son document de proposition en vue d'un nouvel acte de décentralisation, l'AdCF (membre associé du conseil d'administration du CNER) suggère d'appuyer le réseau des agences de développement dans leur repositionnement institutionnel et l'évolution de leurs métiers, en lien avec les intercommunalités.

Les intercommunalités invitées au pilotage des agences

La spécialisation des compétences économiques, aujourd'hui envisagée dans le projet de loi Nouvelle Organisation territoriale de la République (loi NOTRe), va-t-elle entraîner l'effacement des agences de développement économique départementales (qui constituent la majorité des agences) ? Auditionné par la commission Développement économique et Emploi de l'AdCF le 29 mars 2012, le président du CNER avait apporté une réponse à cette question :

« Les agences départementales sont en train de se repositionner par rapport à la double compétence économique des régions et des communautés. Depuis la réforme territoriale, la nature de leurs conventionnements évolue : on y voit de plus en plus de communautés de communes et d'agglomération, qui souhaitent exercer la compétence économique et dont la taille est insuffisante et/ou les moyens financiers modestes. Pour la communauté, c'est l'assurance de bénéficier, sans coût de structure, d'une ingénierie directement opérationnelle, d'une expertise sur-mesure et d'une vision qui n'est pas uniquement communautaire. Pour les agences départementales, c'est une façon de pérenniser leur savoir-faire technique et leur connaissance fine du territoire. Elles deviennent, en quelque sorte, les agences des communautés d'un département. »

L'agence départementale du Loiret a ainsi conventionné avec vingt-quatre intercommunalités, dont la communauté d'agglomération Orléans Val de Loire (l'Agglo). Ce conventionnement a constitué l'étape préalable à la mutualisation des outils de développement économique à l'échelle départementale (voir l'interview de Charles-Éric Lemaignan, président de l'Agglo, page 25). L'agence départementale de l'Eure a adopté le même système de conventionnement,

en proposant une option : pour 15 000 euros par an, les communautés qui le souhaitent disposent d'un chargé de mission deux jours par semaine. CAD 22, l'agence des Côtes-d'Armor, est également dans cette logique. Par ailleurs, l'agence départementale Team Côte d'Azur est aujourd'hui devenue l'outil économique de la métropole Nice Côte d'Azur. « Dans les années 1980, des agences de développement économique (Isère, Maine-et-Loire) proposaient ce type de service, mais dans une logique – justement – de service aux territoires. La nouveauté avec le conventionnement, c'est que les communautés sont administrateurs de l'agence départementale », a précisé Pascal Allizard devant les membres de la commission économie de l'AdCF. Ces nouvelles organisations en « agences territoriales » à l'échelle du pays, du département ou de la région permettent de mutualiser des moyens et de constituer une ingénierie de projet entre communautés de communes.

Champ géographique Champ technique	Territoire < 300 000 habitants	Territoire > 300 000 habitants	Région	Total
	Exogène majoritaire	3	14	13
Endogène spécialiste	0	1	0	1
Endogène majoritaire classique	20	24	8	52
Endogène aux fonctions élargies	7	6	0	13
Total	30	45	21	96

Source : CNER, 2012

FOCUS SUR TOULOUSE MÉTROPOLE

Marc Bel, directeur général délégué à la gouvernance et au développement économique
Pierre-Emmanuel Reymund, en charge de la mission prospective et partenariats auprès du DGS et directeur de l'agence de développement économique de Toulouse Métropole

Toulouse Métropole (37 communes, 725.000 habitants) connaît, depuis plus de 20 ans, une dynamique économique tout à fait remarquable. Tirée par les locomotives que constituent l'aéronautique (60.000 emplois sur l'agglomération) et le spatial (25% des emplois européens du secteur), soutenue par le développement des sciences du vivant (autour de l'Oncopole et du Gérontopole notamment) et du numérique (Smart city, label Frenchtech...), cette croissance métropolitaine ne se dément pas pour l'heure. Personne ne conteste cette réalité.

Ce développement ne se décrète pas, pas plus par l'action de l'Etat que par celle des collectivités territoriales. Ce sont les entreprises de ces secteurs qui en sont les premiers acteurs, ce sont elles qui sont les premiers vecteurs de la création d'emplois.

Aussi, l'enjeu premier pour la collectivité est de vérifier si les conditions endogènes de ces développements sont remplies, et d'agir en conséquence : aménager les territoires de l'économie, permettre la mobilité des marchandises et des personnels, s'assurer que les compétences sont disponibles, en termes de capacités de formation comme de qualité et d'excellence de la recherche, proposer des lieux, des organisations, une ambiance favorisant et accompagnant l'esprit et la création d'entreprises...

Remplir ces conditions ne va pas de soi. Cela relève avant tout d'une écoute, en proximité forte, des besoins des entreprises. Cela nécessite également de conduire ces politiques en associant, le plus possible, les acteurs du développement.

C'est que nous avons fait, fin 2014, pour préparer, avec les entreprises, notre « small business act ». C'est également l'état d'esprit de l'exécutif métropolitain pour définir notre schéma stratégique de développement économique (adoption prévue à l'été 2015), en associant, tout au long du processus, les entreprises,



leurs organisations collectives, les pôles de compétitivité, sans oublier, bien entendu, l'Etat et la Région. Ce schéma est aussi une occasion pour imaginer un nouvel espace de dialogue, de réflexion pour définir et partager une vision commune du développement territorial, pour échanger, avec les entreprises, sur les nécessaires anticipations.

L'enjeu de ce schéma est également, pour la Métropole, de s'intégrer, en cohérence mais aussi en respect de sa place et de son rôle particulier dans la dynamique régionale, dans l'organisation, que l'on espère équilibrée, qui verra le jour en application de la réforme territoriale en cours de débat.

La Région sera chef de file de la stratégie de développement économique ; nul ne conteste ce rôle, cela va dans le sens de la cohérence de l'action publique. Avec son schéma stratégique de développement économique, Toulouse se prépare à assurer, dans ce cadre territorial rénové, une sorte de « gouvernance partagée », chacun dans son rôle, chacun dans ses responsabilités, mais avec des passerelles (y compris avec la métropole de Montpellier) et des logiques d'arbitrage régional bien définies, au service des entreprises. Les concurrences ne se jouent pas à ce niveau territorial, mais à l'échelle internationale.

Propos recueillis le 18 février 2015

II. 2 UN SYSTÈME DE RELATIONS PARTENARIALES AVEC LES MILIEUX ÉCONOMIQUES

• Les partenariats institutionnalisés avec les organismes consulaires

En 2010, près d'un quart des communautés déclaraient avoir conclu des partenariats avec les chambres de métiers et de l'artisanat, et 15 % avec les chambres d'agriculture, qu'elles soient urbaines ou rurales. En revanche, on observe une nette différenciation selon le statut pour les relations avec les chambres de commerce et d'industrie : un quart des communautés de communes ont noué des partenariats avec les CCI, contre plus de la moitié des agglomérations et des communautés urbaines¹⁹. Ces relations sont le plus souvent ponctuelles, autour de projets précis, mais elles peuvent aussi prendre la forme de collaborations sur le long terme et être institutionnalisées.

L'organisation territoriale des CCI a été modifiée par la loi du 23 juillet 2010. Désormais, les chambres infra-régionales sont structurées soit à l'échelle du bassin de vie, soit à l'échelle départementale. Il apparaît alors que cette organisation se rapproche de celle des pôles métropolitains, comme l'atteste la CCI Nantes Saint-Nazaire. Mais un réseau de proximité a également été maintenu, par le déploiement de plus de 200 relais (antennes, délégations) qui permettent un contact local avec les entrepreneurs. 95 % des CCI déclarent entretenir des relations bonnes ou optimales avec les communes et les intercommunalités, et plus de la moitié ont déjà pris part à la fondation d'une agence de développement²⁰. De nombreuses agences de développement et comités d'expansion ont été créés avant la décentralisation, d'où le rôle clé des chambres consulaires dans leur constitution. Bien souvent, les chambres sont membres de la gouvernance des agences créées : ainsi un représentant de la CCI de Côte-d'Or siège au bureau de l'agence de développement économique du Grand Dijon.

L'action territoriale des CCI passe également par une contractualisation importante : chaque CCI a passé treize contrats en moyenne avec des collectivités, dont 60 % concernent des communes ou des communautés. Cette dynamique de contractualisation se poursuit puisque neuf CCI sur dix envisagent de conclure de nouvelles collaborations. Ces conventions portent sur une collaboration globale et transversale ou sur des relations plus thématiques. Le soutien au commerce, au tourisme, aux entreprises en général et la création ou transmission d'entreprise en sont les principaux thèmes.

¹⁹ L'action économique des communautés, Institut supérieur des métiers et AdCF, juin 2010.

²⁰ CCI France.

VERS UNE ÉVOLUTION DES RELATIONS ENTRE CCI ET INTERCOMMUNALITÉS ?

Le rapport présenté en juillet 2014 par les sénateurs, Claude Bérit-Débat (Dordogne) et Jean-Claude Lenoir (Orne), relatif à la mise en œuvre de la réforme des chambres de commerce et d'industrie, conforte le réseau consulaire mais souhaite accélérer sa régionalisation. Ils formulent plusieurs propositions en vue d'une application de la loi du 23 juillet 2010 efficace et respectueuse du maintien d'une offre de proximité en direction des entreprises :

1. Donner une visibilité pluriannuelle aux CCI sur leur financement fiscal :
 - en procédant à une évaluation des économies de fonctionnement permises par les différents scénarios de mutualisation régionale ;
 - en stabilisant les règles de la taxe pour frais de chambres et en définissant une trajectoire pluriannuelle ambitieuse mais réaliste des ressources fiscales du réseau ;
 - en modulant les efforts financiers demandés aux CCI en fonction des efforts de rationalisation déjà accomplis par chacune.
2. Conforter la fonction de tête de réseau de CCI France :
 - en permettant à CCI France de contrôler l'application des normes qu'elle édicte par des audits des établissements du réseau, soit de sa propre initiative, soit à la demande des autorités de tutelle ;
 - en renforçant l'autonomie d'action et les moyens de CCI France grâce à des ressources financières propres (quote-part de la taxe pour frais de chambres).
3. Préciser les textes relatifs à la définition et à la mise en œuvre de la stratégie régionale pour plus de cohérence et d'efficacité :
 - en clarifiant par voie réglementaire la forme et le contenu de la stratégie régionale, ainsi que le contenu des schémas sectoriels, de façon à leur donner toute leur portée prescriptive ;
 - en publiant sans délai le décret relatif aux conventions d'objectifs et de moyens ;
 - en généralisant la contractualisation entre les CCI de région et les régions ;
 - en mettant en œuvre par la tutelle déconcentrée un suivi plus dynamique de l'élaboration et de la mise en œuvre des documents d'orientation stratégiques régionaux du réseau des CCI.

Auditionnée par les sénateurs le 28 mai 2014, l'AdCF avait évoqué l'enjeu du redéploiement de l'ingénierie du réseau consulaire en liaison étroite avec les missions exercées par les agences de développement économique ou les services des collectivités locales. De nombreuses initiatives en cours visent à réduire les redondances et rapprocher les partenaires. L'AdCF défend aussi le principe d'une fonction d'intégration des missions d'appui au développement économique en identifiant un point d'entrée unique dans chaque bassin d'emploi. Cette fonction d'intégrateur doit permettre d'engager des coopérations renforcées entre les intercommunalités compétentes dans le domaine du développement économique, en unifiant sous une même maîtrise d'ouvrage certaines missions et outils (exemple du modèle des GIP pour les maisons de l'emploi ou les agences) et en garantissant un continuum de l'action économique et du suivi des entreprises. Dans ce cadre, des chambres régionalisées et dotées d'antennes locales pourraient conventionner avec les intercommunalités pour organiser des services communs et un « point d'entrée unique » à l'échelle de chaque bassin d'emploi.

Les réseaux plus informels : clubs d'entreprises, clubs de DRH

Les relations entre les communautés et les milieux professionnels peuvent également consister à animer des rencontres périodiques autour de dirigeants d'entreprises. Il s'agit alors de faire émerger un tissu économique cohérent, qui pourra porter des projets en partenariat et solidaire. Des forums, des journées « portes ouvertes » et des groupements d'achats peuvent être portés par les clubs d'entreprises, en plus des échanges visant à diffuser aux membres des informations sur leurs besoins et leurs projets. Certaines communautés d'agglomération, comme Plaine Commune, sont à l'initiative du lancement de clubs de DRH. Ceux-ci se réunissent régulièrement afin d'échanger leurs expériences, leurs outils, leurs réseaux et pour promouvoir une réflexion commune susceptible de bénéficier au territoire. Les enjeux de formation professionnelle, de recrutement et de groupement d'employeurs y sont fréquemment abordés. Dans son étude de 2010, l'AdCF et l'Institut supérieur des métiers ont montré que 61 % des communautés urbaines et d'agglomération et 22 % des communautés de communes animent des clubs d'entreprises.

• La facilitation du dialogue social et de la représentation socio-économique des territoires

Les comités de bassin d'emploi (CBE) ont également joué un rôle important dans l'animation d'un dialogue social territorial entre les élus, les chefs d'entreprises, les syndicats et le monde associatif. Instances locales de développement économique, les CBE visent dans un premier temps à élaborer des diagnostics partagés et à dégager des pistes prospectives. Lorsqu'ils



sont organisés, les intercommunalités y ont une place prépondérante. En plus de leur rôle de facilitateurs du dialogue, les CBE peuvent par la suite se charger de porter des actions à visée économique (voir l'expérience du CBE de Saint-Nazaire). Des actions de GPEC, d'appui à la création d'entreprise, voire d'accompagnement des demandeurs d'emploi en liaison avec les opérateurs du service public de l'emploi sont parfois portées par les comités de bassin d'emploi, en partenariat avec les acteurs du développement local plus traditionnels (conseils généraux et régionaux, maisons de l'emploi, réseaux consulaires, etc.).

La communauté d'agglomération du Niortais et la communauté de communes Haut Val de Sèvre collaborent ainsi dans le comité de bassin d'emploi du Niortais, aux côtés de représentants de l'économie sociale et solidaire (chambre régionale de l'ESS, mutuelles, sociétés coopératives et participatives, ou Scop, etc.), de syndicats de salariés et de représentants des entreprises. En plus de ses actions de GPEC-T et de ses partenariats avec la plateforme Initiative locale (Pfil), le comité s'est doté d'un observatoire chargé de fournir des informations chiffrées sur le tissu socio-économique du bassin et de réaliser des diagnostics ciblés par filière.

Il peut exister de nombreuses autres formes de collaboration entre territoires et acteurs socio-économiques, parfois dans des cadres ad hoc. Par exemple, le Grand Lyon, la chambre de commerce et d'industrie de Lyon, la chambre de métiers et de l'artisanat du Rhône, le Medef, la CGPME et l'université de Lyon ont développé une plateforme baptisée « l'Esprit d'entreprise », qui leur permet d'élaborer une stratégie commune et de mener ensemble des actions. Le groupement a travaillé à la labellisation de pôles de compétitivité, à la création d'une marque de territoire (Only Lyon), au développement de l'immobilier d'entreprise et à la structuration de l'université de Lyon. De même, des pistes stratégiques communes ont été adoptées, comme le développement d'une politique de filières et d'innovation ou encore l'accompagnement des PME et de l'entrepreneuriat.

FOCUS SUR LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DU LOC'H

La communauté de communes du Loc'h (Morbihan) a créé en 2013 le club des entrepreneurs du Loc'h, comprenant dès son lancement quarante entreprises. Cette association a pour but de fédérer et de réunir les entrepreneurs locaux. Elle permettra à ses membres de se connaître, de créer un réseau, de faire intervenir des experts sur des problématiques communes et de développer une solidarité entre eux. Le club des entrepreneurs du Loc'h est un outil d'animation du territoire, qui crée du lien social entre les entreprises et constitue une interface entre le monde économique, les collectivités et les partenaires du développement économique (réseaux professionnels, chambres consulaires...). Il s'agit d'informer au mieux les entreprises sur les actions de la collectivité, de communiquer aux élus les préoccupations des entreprises et de développer des animations économiques.

- **Forme** : association loi 1901
- **Fonds** : cotisations des entreprises et subventions versées par la région et le département. Les besoins financiers d'une action précise peuvent être couverts par un appel de fonds spécifique.
- **Relations avec la communauté** : subventionnement et convention de mise à disposition de salles et de personnel pour l'animation du club.
- **Exemples d'actions** :
 - Visites d'entreprises
 - Création d'un forum des entreprises
 - Portes ouvertes d'entreprises
 - Parrainage de collégiens par des chefs d'entreprises
 - Groupement d'achat
 - Petits déjeuners à thématique économique
 - Voyage d'études
 - Trophée de l'innovation, de l'entreprise, du développement du durable pour récompenser des initiatives d'entreprises

FOCUS SUR LE RÉSEAU DES DÉVELOPPEURS ÉCONOMIQUES DE RHÔNE-ALPES



Claudine Pilton,
directrice de l'Aradel

Notre réseau compte 800 adhérents répartis dans la région Rhône-Alpes. Ce sont principalement des directeurs généraux adjoints de collectivités en charge du développement économique et des chargés de mission de ces services. Plus de 90 % de nos adhérents sont issus des collectivités, des mairies rurales à la métropole lyonnaise en passant par les conseils généraux, mais aussi des associations de développement territorial. Les missions de l'Aradel sont d'accroître les compétences nécessaires au métier de développeur territorial, et surtout de développeur économique. Nous travaillons également à la mise en réseau des acteurs et à un échange des expériences portées par chacun. Enfin, nous essayons d'anticiper l'évolution à moyen terme du métier, dans un contexte de réforme de la gouvernance économique et territoriale. Selon l'Aradel, le développement économique va être amené, d'ici cinq à dix ans, à connaître trois types d'évolution notables :

- Il nous faudra évoluer dans des systèmes de plus en plus ouverts. En effet, toutes les ressources nécessaires au développement territorial et économique tendent à se concentrer dans les agglomérations et les territoires urbains, ce qui pose la question du métier de développeur territorial rural, forcé de nouer des alliances au-delà de son territoire pour obtenir des moyens. De même, les développeurs vont devoir être de plus en plus mobiles car les entreprises, les usagers et les touristes ne se bornent pas aux frontières administratives lorsqu'ils font leurs arbitrages géographiques. Les développeurs doivent donc réfléchir en termes de stock (ce qui est présent sur leur territoire) mais également, de plus en plus, en termes de flux, sur les personnes qui utilisent le territoire comme les touristes ou les navetteurs (cf. les travaux de Laurent Davezies et de Patricia Lejoux sur l'économie présenteielle).
- Une ingénierie d'animation sera de plus en plus nécessaire afin de connecter les ressources, mutualiser, mieux travailler entre territoires et négocier ces collaborations.
- Enfin, la conduite de projets complexes sera une compétence de plus en plus utile, a fortiori dans un contexte de réduction des moyens.

« *Expérimentations et ouverture d'esprit pour mieux saisir les évolutions du territoire* »

L'un des écueils de la profession est la tendance à s'enfermer dans la gestion de procédures bureaucratiques et de suivi financier. Il faut au contraire forcer les expérimentations sur les territoires et faire preuve d'ouverture d'esprit pour mieux saisir les évolutions à moyen terme. Ainsi, il est possible que l'impression en 3D puisse peser sur les localisations d'entreprises, notamment des entreprises de logistique.

Le développement économique ne recouvre pas les mêmes réalités selon la taille des collectivités dont nous parlons. Dans les grandes collectivités, les développeurs sont spécialisés dans des domaines précis, comme la création d'entreprise, les zones d'activités ou l'immobilier d'entreprise. Dans les territoires plus ruraux, les développeurs sont plus polyvalents et assurent l'accueil des porteurs de projet comme les visites de sites.

L'aménagement du territoire et la facilitation des implantations sont les cœurs du métier, c'est-à-dire des réponses aux besoins directs de l'économie de proximité. Un développement équilibré doit comprendre une économie industrielle productive, qui exporte sa production hors du territoire, mais aussi une économie de proximité. Cette perspective est assez nouvelle. Il s'agit notamment de comprendre comment les habitudes de consommation locales génèrent ou non des emplois de proximité, c'est-à-dire si les gens vont ou non dépenser leurs revenus hors de leur territoire.

« *Une collaboration nécessaire de tous les acteurs, du diagnostic à la conduite d'actions communes* »

Les intercommunalités réalisent assez souvent des diagnostics. Cependant, ceux-ci sont le plus utiles lorsqu'ils sont suivis d'un plan d'action concret. Par ailleurs, l'évolution législative qui s'annonce, avec les nouvelles régions, le remaniement de la carte intercommunale et la mutation programmée du conseil général, nous conduit à penser le territoire avec une certaine complexité.

Il nous apparaît nécessaire de mieux intégrer la notion de flux, c'est pourquoi nous organisons des formations auprès d'élus, de chefs d'entreprises et de consulaires. La collaboration de tous types d'acteurs est nécessaire, de l'élaboration d'un diagnostic à la conduite d'actions communes.

Le profil des développeurs a peu évolué au cours des quinze dernières années. Ils sont le plus souvent diplômés d'un bac + 4 ou + 5, avec une expérience parfois restreinte du monde de l'entreprise. D'où, au début du moins, une certaine difficulté à entrer en contact avec les entreprises. Il est possible de penser que les fusions d'intercommunalités regroupent les services économiques de plusieurs collectivités et que ceci freine l'embauche de nouveaux professionnels.

Il existe de nouveaux instruments de financement à disposition. Mais il semble que la principale mutation du métier de développeur réside dans la densité des informations que les entreprises peuvent trouver sur Internet. Les informations fiscales ou sociales sont aisément accessibles en ligne et le métier de développeur se tourne de plus en plus vers la mise en réseau d'acteurs, afin que les entrepreneurs d'une même zone puissent entrer en contact par exemple. Dans la période d'instabilité que nous connaissons, le métier de développeur prend tout son sens et il est une passion pour l'ensemble de nos adhérents.

Propos recueillis le 18 avril 2014



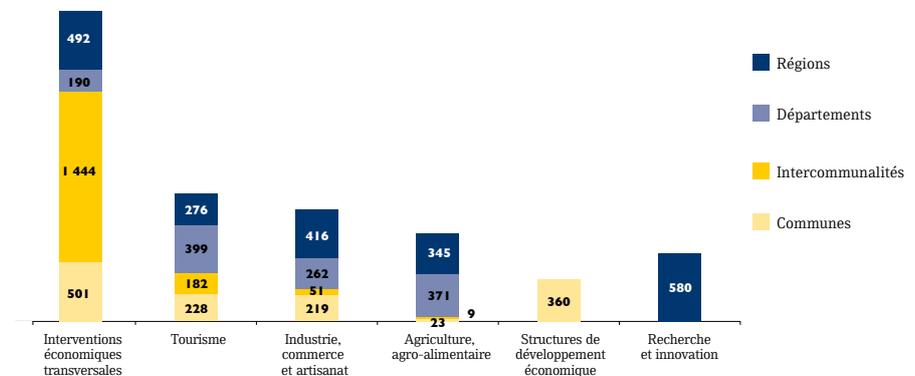
II. 3 LES COOPÉRATIONS TERRITORIALES ENTRE NIVEAUX D'ACTION PUBLIQUE

Le développement économique est sans aucun doute le domaine d'intervention le plus concurrentiel entre les différents niveaux de collectivités territoriales. Comme l'indiquait le rapport *Évaluation des interventions économiques au bénéfice des entreprises* co-rédigé par MM. Demaël, Jurgensen et Queyranne, « tous les niveaux de collectivités interviennent de manière relativement indifférenciée en matière de développement économique, ce qui a pour conséquence une multiplication des mesures préjudiciables à la lisibilité de l'ensemble »²¹. Chaque année, les collectivités de tous niveaux consacrent 6,5 milliards d'euros au développement économique. Les intercommunalités et les régions sont à la pointe des interventions transversales de stimulation de l'environnement économique. Mais tous les niveaux de collectivités interviennent sur les différents champs économiques, d'où une nécessaire collaboration ou, du moins, coordination entre tous ces niveaux d'acteurs.

21. Évaluation des interventions économiques au bénéfice des entreprises, *Modernisation de l'action publique, 2013*.

INTERVENTION DES COLLECTIVITÉS DANS L'ÉCONOMIE (EN 2011 ET EN MILLIONS D'EUROS)

Source : Rapport Demaël, Jurgensen et Queyranne



• Le niveau départemental

Les conseils généraux n'exercent pas, au titre d'une attribution explicite, la compétence développement économique, qui est dévolue aux régions et aux intercommunalités. Cependant, leur rôle dans l'appui au développement économique local reste à ce jour très important, et de nombreuses collaborations entre conseils généraux et intercommunalités dans le domaine économique ont émergé. Les départements interviennent le plus souvent par le biais :

- de l'assistance aux territoires ;
- de concours financiers aux zones d'activités aménagées par les communautés de communes ;
- de la compétence sociale, qui permet d'intervenir dans l'économie sociale et solidaire mais aussi dans l'accompagnement des demandeurs d'emploi ;
- du soutien à l'agriculture et au tourisme.

Des départements peuvent en outre, dans le cadre du règlement d'aides économiques défini par les régions, octroyer des prêts et des avances à des projets de création et de reprise d'entreprise. La coordination de cette action économique avec celles des intercommunalités n'est pas toujours explicite lorsque l'on regarde le travail des seuls conseils généraux. En revanche, l'insertion des agences départementales de développement économique ou des comités d'expansion départementaux dans le système public de soutien à l'économie est plus opérante.

Le conseil général du Nord a développé un système de contractualisation avec chacune des intercommunalités qui le composent. Un diagnostic partagé est établi par les deux institutions et les pistes d'une collaboration sont dessinées. Cette politique de développement territorial comporte un volet développement économique qui définit les modalités de la coopération entre les deux niveaux de collectivités. De même, le conseil général de Meurthe-et-Moselle participe au financement du développement économique des intercommunalités à travers des contrats territoriaux de développement durable.

FOCUS SUR L'AGENCE DE DÉVELOPPEMENT DU MAINE-ET-LOIRE



**Philippe Musset, délégué général,
Comité d'expansion du Maine-et-Loire**

Historiquement, nous avons toujours été fortement impliqués auprès des services des communautés de communes et d'agglomération. Les élus du conseil général ont pris soin de se doter d'une agence de développement départementale, perçue comme un outil économique puissant et actif. Ceci n'est pas toujours le cas ailleurs, où la collaboration peut être plus chaotique. Cette volonté des élus tient au fait que le Maine-et-Loire a toujours connu un bon équilibre entre rural et urbain. Nous comptons Angers, une agglomération de 280 000 habitants, Cholet, 80 000 habitants et le Saumurois, 50 000, ce qui permet un équilibre territorial. L'industrie est ainsi présente sur les territoires ruraux comme urbains, ce qui nous différencie des départements avec un chef-lieu important et un désert autour. Notre configuration se rapproche un peu de celle de la Loire ou de la Sarthe. Le comité d'expansion est le bras armé du conseil général, il a donc une longue histoire de collaboration avec l'économie locale, les communes, les Sivom et aujourd'hui les intercommunalités.

« Nous bénéficions, dans le Maine-et-Loire, d'une complémentarité urbain-rural remarquable ; il nous faut collectivement, avec tous les acteurs, poursuivre cette politique qui a porté ses fruits depuis quarante ans. »

Depuis les années 1960, nous accompagnons les entreprises, promovons les projets de création, de transmission et de développement d'entreprises, et nous prospectons en vue de l'implantation de nouvelles structures ; nous aidons également les sites en difficultés. Nous avons, en

plus de cela, une relation forte avec les communautés de communes, notamment dans le développement de leurs parcs d'activités, leurs bâtiments et leurs pépinières intercommunales. Nous les conseillons et les accompagnons assez largement, et pouvons même les aider dans l'élaboration de leurs projets de territoire.

Notre objectif est que les entreprises se créent, se développent et se transmettent aisément, et que tout ceci contribue à générer de la richesse économique. Mais notre priorité absolue est l'emploi. Historiquement, le conseil général juge la réussite de nos actions à l'aune des emplois créés, ce qui en fait un indicateur central. Nous accompagnons près de 100 projets décidés par an, soit de 800 à 2 000 emplois engagés. Mais pour atteindre ce chiffre, nous travaillons sur 300 à 400 projets. Nous sommes un organisme instructeur pour le conseil général : lorsqu'il envisage une subvention, nous donnons un avis qui est souvent suivi par sa commission économique.

Une complémentarité département-communautés

Nous travaillons tous les jours avec les présidents et vice-présidents, les DGS et les DGA des communautés. Nous avons une relation étroite avec elles. Ces collaborations sont une histoire

d'hommes et de volonté politique. Ainsi, si une entreprise projette de s'implanter, nous pouvons la mettre en contact rapidement avec les bons interlocuteurs. Nous sommes bien renseignés sur les projets des communautés de communes, que nous accompagnons, et nous leur apportons des informations, notamment pour les aider à répondre à leurs besoins en termes d'aménagement ou de recrutement.

Les deux niveaux sont complémentaires ; nous avons une vision de taille départementale et interagissons aussi avec la région et les départements alentours. Un comité d'expansion est une petite structure au service des collectivités, et notre activité se concentre principalement sur les industries et les services aux entreprises. Les agglomérations travaillent aussi sur le commerce et l'artisanat. La compétence économique du département est importante pour sa proximité et sa réactivité auprès du tissu local, alors que les régions sont plus impliquées dans les politiques de filière et de grands équipements. Notre accompagnement est facilité par la légèreté et la souplesse de notre structure puisque nous comptons quinze salariés (treize ETP). Nous animons également une plateforme Initiative locale (Pfil) en lien avec Initiative France. Nous représentons une bonne adéquation géographique, avec assez de proximité du terrain pour être réactifs. Dans les communautés de communes, les collaborateurs sont de bons relais pour nous, et il nous faut leur apporter de la valeur ajoutée sur les questions industrielles et tertiaires. Nous les accompagnons dans leurs démarches et sommes le plus réactifs possible.

Comment se répartissent les tâches ?

Les communautés de communes portent le foncier et une offre immobilière. Nous avons plus un rôle d'accompagnement, de conseil, d'ingénierie et de mobilisation des aides financières. Nous instruisons également les dossiers relatifs à l'immobilier d'entreprise. Nous pouvons aussi chercher des subventions pour le compte des entreprises. Nous sommes des facilitateurs. Le conseil général dispose de son service instructeur pour l'octroi d'aides, qui suit souvent les avis que nous délivrons. Eux sont ici plus gestionnaires de fonds. Nous sommes en relation directe avec les élus, agissons sur le terrain, prospectons des projets et entrons en relation avec les entrepreneurs. Lorsque nous travaillons avec une entreprise en difficulté, nous apportons notre ingénierie et pouvons faire un tour de table avec les banques régionales du fait de notre proximité avec elles. Nos relations privilégiées avec la direction générale des Finances publiques (DGFIP) et la banque publique d'investissement (Bpifrance) sont aussi centrales. Ce mode de fonctionnement nous est propre.

Un net besoin d'investir

Ce qui fait le plus défaut aujourd'hui : les outils d'aide à l'investissement des entreprises. Ces dispositifs ont été souvent supprimés et remplacés par des dispositifs d'aide à l'action collective qui ne suffisent plus en période de crise, les chefs d'entreprises ayant besoin d'investir pour leur compétitivité.

Propos recueillis le 31 mars 2014



• Les régions, entre chef de filât, co-élaboration et prescriptivité

Depuis 2004, les régions sont dotées de responsabilités étendues en matière de développement économique. Leurs modes d'intervention sont complémentaires de ceux des intercommunalités. Elles sont en effet beaucoup plus détachées du territoire et pilotent l'action économique plus en amont. Elles participent au développement des entreprises à l'international, au montage de fonds de capital investissement ou encore à la structuration de filières.

L'action économique des régions se traduit notamment par la rédaction du schéma régional de développement économique (SRDE) et la coordination des aides directes. Le mode d'intervention des régions est plus financier et plus occasionnel que ne peut l'être l'action économique des communautés, qui prennent en charge l'aménagement et la gestion des zones d'activités, et les services-supports dont les entreprises ont besoin au quotidien.

Introduits en 2004, les SRDE ont connu une montée en puissance au cours des dix dernières années. Une enquête de l'AdCF réalisée en 2013 a montré que 74 % des présidents et DGS des communautés de moins de 30 000 habitants et 84 % de ceux des communautés plus importantes avaient connaissance de l'existence et du contenu du SRDE les concernant. Ils le considèrent comme le second schéma le plus important après le schéma régional d'aménagement et de développement du territoire (SRADT). Ils reconnaissent le rôle du « chef de file » des régions sur la compétence économique. La loi NOTRe actuellement en discussion au Parlement programme la réalisation d'un schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) s'imposant aux communes, aux intercommunalités et aux départements.

Cette distinction entre régions et communautés tend en revanche à s'effacer lorsque les premières développent des outils auxquels sont associées les secondes. Les récentes sociétés publiques locales et les agences régionales de développement économique se sont ouvertes aux collectivités locales et aux acteurs privés.

Les agglomérations actionnaires de l'agence régionale Pays-de-la-Loire Territoires d'innovation

L'agence régionale de développement économique des Pays-de-la-Loire est l'outil opérationnel et partenarial de la région, un lieu de collaboration très ouvert. Ses objectifs sont multiples. Elle accompagne les acteurs locaux pour structurer les filières matures et en émergence, dans une logique durable, pour ancrer l'activité sur le territoire. Elle fournit des indicateurs et analyse les évolutions de l'économie régionale, afin d'aider à la prise de décision par l'exécutif régional.

D'autre part, elle encourage toutes les formes d'innovation dans les entreprises et les territoires en favorisant la concertation entre le monde académique, les entrepreneurs et les territoires par l'animation des réseaux, des clusters et des pôles de compétitivité.

L'agence régionale, en ouvrant son capital aux conseils généraux et aux métropoles et en recapitalisant la SEM, s'est engagée récemment dans un accompagnement plus serré des territoires et dans le portage immobilier. Cette nouvelle mission doit se poursuivre auprès des intercommunalités. D'autre part, elle a désormais en charge l'internationalisation de l'économie. Cela comprend la promotion de l'attractivité du territoire et des filières, mais également la recherche de nouveaux investisseurs étrangers et le développement de l'export, tout cela en s'appuyant sur les acteurs impliqués dans ces domaines.

Les collectivités actionnaires ont décidé de structurer leur action économique autour d'un groupe virtuel composé d'une société publique régionale et d'une SEM.

« Alors que la région devenait l'acteur majeur du développement économique, il est apparu nécessaire aux élus d'adosser à l'institution régionale une structure souple et opérationnelle permettant la mise en application rapide des décisions du conseil régional », déclarait Jacques Auxiette, président du conseil régional des Pays-de-la-Loire, dans *SPL et dynamiques territoriales*, une étude réalisée par l'AdCF et la Fédération des entreprises publiques locales en 2014. La SEM, qui permet d'associer l'ensemble des partenaires, publics et privés, avec sa capacité à travailler pour tous sur tous les territoires, est apparue comme un premier élément de réponse. Créée en janvier 2006, la SEM régionale des Pays-de-la-Loire a d'ailleurs intégré les équipes de la structure Pays-de-la-Loire Innovation et du comité régional du tourisme.

Puis dès 2009 une société publique locale d'aménagement (SPLA), transformée en société publique locale (SPL) en 2011, a été mise en place pour renforcer les coopérations entre collectivités. C'est ainsi que toutes les agglomérations puis tous les conseils régionaux ont rejoint la structure. « Aujourd'hui, l'agence régionale est un écosystème composé d'une SEM et d'une SPL complémentaires pour répondre à l'ensemble des demandes sous une bannière unique. En effet, l'agence régionale signe toutes les actions réalisées. La SPL et la SEM n'apparaissent pas dans la communication institutionnelle, elles relèvent de l'organisation juridique et technique », explique Jacques Auxiette.

Les collectivités actionnaires de la SPL : conseil régional des Pays-de-la-Loire, La Roche-sur-Yon agglomération, Laval agglomération, Le Mans métropole, Nantes métropole, Angers Loire métropole, communauté d'agglomération de la Région nazairienne et de l'Estuaire (Carene), conseils généraux de Loire-Atlantique, de la Sarthe et du Maine-et-Loire.

BPIFRANCE

Bpifrance investira environ 8 milliards d'euros d'ici à 2017 dans les entreprises françaises

De l'amorçage jusqu'à la cotation en bourse, du crédit aux fonds propres, Bpifrance offre, dans chaque région, des solutions de financement adaptées à chaque étape de la vie de l'entreprise :

- Aide aux entreprises dans leurs premiers besoins d'investissement : amorçage, garantie, innovation ;
- Soutien de la croissance des PME partout en France : capital-risque et développement, *build-up*, cofinancement, garantie ;
- Renforcement des ETI dans leur développement et leur internationalisation : capital développement et transmission, cofinancement, crédit export, accompagnement ;
- Participation au rayonnement des grandes entreprises et stabilisation de leur capital : capital transmission, cofinancement, crédit export, accompagnement.

Les actions stratégiques de Bpifrance :

- Accompagner la croissance des PME ;
- Préparer la compétitivité de demain ;
- Contribuer au développement d'un écosystème favorable à l'entrepreneuriat.

Bpifrance intervient en partenariat avec les acteurs privés, en financement comme en investissement. Elle agit comme un catalyseur et provoque un effet d'entraînement pour renforcer les capacités d'investissement des entreprises tout au long de leur cycle de vie. Outil de compétitivité économique, elle appuie des politiques publiques conduites par l'État et les régions.

Bpifrance entend jouer un rôle déterminant dans la redynamisation des territoires et investit dans le développement des secteurs d'avenir comme les écotecnologies, les biotechnologies et le numérique, mais aussi dans l'ensemble des filières industrielles et de service.

Bpifrance finance également le développement de l'économie sociale et solidaire ainsi que l'innovation sociale, par la mise en place d'outils dédiés au financement de projets d'entreprises qui répondent à des besoins sociaux ou sociétaux.



FOCUS SUR LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DU TERRITOIRE DE LA CÔTE OUEST (LA RÉUNION)



Sylvain Liaume, directeur général adjoint du pôle développement territorial

Quel est le poids économique du port dans l'économie de l'agglomération ?

La mesure du poids économique est complexe. De quoi parle-t-on ? De création de richesse, d'emplois, d'entreprises ? Selon les chiffres ci-dessous, l'agglomération produit environ la moitié de l'économie marchande et celle-ci est liée au port. Si on additionne le tourisme, le secteur primaire et le non-marchand, ces secteurs représentent environ 60 % de la création de richesse ; l'industriel pèse donc pour 40 % à l'échelle de l'île.

Le port et son *hinterland* devraient donc contribuer à environ 20 % de la création de richesse de la Réunion. Le port, c'est aussi au moins 20 % de la population active du TCO, sans compter les emplois industriels induits mais aussi les emplois résidentiels générés. On avait autrefois l'habitude de dire qu'un emploi portuaire créé générerait trois emplois résidentiels et tertiaires. Si le port n'existait pas, 40 % à 50 % de l'activité de l'agglomération serait amputée. En termes économiques, le territoire de l'intercommunalité accueille 44 % des zones d'activités de l'île et concentre :

- 41 % des activités de production ;
- 64 % des activités de logistique et de distribution ;
- 59 % des activités du BTP ;
- 76 % des activités eau, énergie, déchets.

Les retombées étaient fiscales avant la réforme de la taxe professionnelle (TP). Aujourd'hui le territoire doit muter vers des activités à plus forte valeur ajoutée pour retrouver une dynamique fiscale liée au port. En effet, comme tous les territoires industriels, nous avons perdu avec cette réforme le dynamisme de la TP.

Comment la communauté collabore-t-elle avec les instances dirigeantes du port ?

La mise en place de la loi sur les grands ports maritimes dans les DOM a permis de structurer la concertation avec l'établissement de gestion. Jusqu'alors, les services de l'État prenaient dans les faits la majorité des décisions, et le TCO ne s'investissait que dans un organe informel et sans pouvoir effectif, le conseil portuaire. Depuis 2013, le grand port maritime (GPM) a le statut d'établissement public dirigé par l'État en collaboration avec un conseil de surveillance. Ce dernier est composé de hauts fonctionnaires, mais aussi de collectivités locales. À ce titre, le président de la communauté d'agglomération a un siège de droit. C'est là que le budget et le schéma stratégique sont adoptés, il s'agit d'un vrai espace de discussion stratégique. De plus, un élu communautaire siège au conseil de développement, moins décisionnel mais véritable lieu d'échanges et de propositions de l'ensemble des acteurs institutionnels, économiques, logistiques. Peuvent y être débattus les sujets relatifs à la vie interne du port mais aussi d'interface et d'aménagement du territoire lié à l'activité portuaire et logistique. Par ailleurs, dans le cadre de la délimitation de la circonscription portuaire, une convention d'objectifs a été signée entre l'agglomération et le GPM sur les actions à mener en commun et notamment les opérations sur l'*hinterland*, comme le développement des espaces économiques liés aux fonctions portuaires.

Quelle est la stratégie portuaire de l'agglomération ?

Le GPM définit actuellement* sa stratégie, qui sera de fixer un objectif de volume de traitement des conteneurs afin d'optimiser l'outil portuaire. Le port cherche à accroître l'utilisation de ses infrastructures en faisant passer de 250 000 à 400 000 le nombre de conteneurs traités par an. Ce volume cible induit un développement des fonctions logistiques et de première transformation en arrière-port. La première orientation économique de l'agglomération est de créer un pôle industriel et logistique majeur dans l'océan Indien, pour y devenir un carrefour maritime.

Dans cette orientation, il y a la volonté de structurer la filière logistique vers plus de valeur ajoutée et de performance mais aussi les capacités de transformation de produits. La Réunion fait aujourd'hui le choix de développer l'activité de transbordement, qui doit prendre le relais en matière de gain de développement, l'activité et la consommation ayant subi des freins importants avec la crise.

Quels services offrez-vous aux entreprises pour renforcer l'attractivité du port et de l'agglomération ? Quels sont les outils à votre disposition ?

TCO propose classiquement un guichet d'accueil aux entreprises et nous avons, avec la commune du Port, identifié des secteurs réservés aux activités ciblées ci-dessus (PLU). L'intercommunalité mène une démarche de prospection foncière et d'aménagement de zones puis de baux à construction, pour éviter la spéculation et contrôler l'affectation dans le temps des espaces. Les outils financiers sont déjà importants dans les DOM (défiscalisation, zone franche globale) ; nous n'avons donc pas de dispositif supplémentaire. Une démarche collective sur l'aide à l'export a été engagée.

Nous cherchons surtout à créer une zone spécialisée dans la logistique et le reconditionnement des produits autour du port, afin de mieux desservir l'île par la suite. Ici encore, la maîtrise foncière reste notre principal outil. C'est plutôt la présence du port qui est déterminante, avec parfois des arbitrages complexes car c'est également le barycentre de l'île et toutes les entreprises veulent être là, même celles sans lien direct avec le port.

Par ailleurs, l'exiguïté du territoire disponible autour du port et la multiplicité des acteurs institutionnels (État, région, département, intercommunalité, communes, CCI) ayant des compétences partagées sur l'aménagement de l'arrière-port (propriété du foncier, règles d'urbanisme, projet global d'aménagement, etc.) rendent le paysage complexe pour les entreprises qui souhaitent s'installer ou se développer. Il y a donc un enjeu important de dialogue à conforter et de lisibilité stratégique et opérationnelle à destination du monde économique. Nous nous servons de la présence du port pour faire du développement ; c'est notre première orientation en matière de développement économique.

Propos recueillis le 8 avril 2014

* Le GPM a validé et présenté son projet stratégique en conseil de surveillance le 25 novembre 2014.

Pour un rapprochement des régions et des communautés sur les stratégies économiques : la position de l'AdCF à l'heure de l'examen parlementaire du projet de loi NOTRe

Le projet de loi portant Nouvelle Organisation territoriale de la République entend renforcer les régions dans leur rôle de chef de file du développement économique et d'appui aux entreprises : aides à l'innovation, accompagnement à l'export, gouvernance de Bpifrance. Leurs responsabilités devraient également être étendues par des compétences nouvelles dans le champ de la formation professionnelle, de l'apprentissage et de l'orientation. L'AdCF partage ces objectifs et inscrit ses réflexions dans cette perspective.

Au demeurant, le renforcement des compétences régionales ne saurait se traduire par l'attribution d'une compétence exclusive en matière de développement économique. D'importants soutiens sont attendus par les entreprises, au plus proche du terrain, de la part des acteurs publics locaux : communautés, pays, agences de développement... Les collectivités infra-régionales ont beaucoup investi ces dernières années dans le soutien à des actions collectives au niveau local, l'appui aux créateurs, l'animation des clusters, la gestion prévisionnelle et territorialisée des ressources humaines.

L'AdCF souhaite que le débat parlementaire sur la loi NOTRe, entamé début 2015, soit l'occasion de consacrer le rôle de l'intercommunalité dans le domaine du développement économique local, en faisant des communautés **le niveau de l'« opérationnalité » et celui de la maîtrise d'ouvrage de proximité** : accueil foncier et immobilier des entreprises, accompagnement des créateurs, soutien aux clubs locaux d'entreprises, qualité des services support et équipements publics (réseaux, numérique...).

Le renforcement du rôle des régions ne saurait donc s'opérer au détriment de ces initiatives locales, mais doit au contraire les conforter par **une coordination souple, un effort de mise en réseau et d'agencement des responsabilités et une contractualisation dynamique**.

Pour l'AdCF, la planification/coordination régionale en matière de développement économique, d'innovation et de formation doit donc s'accompagner d'un profond changement dans la méthode d'élaboration de ces stratégies et d'un effort de « territorialisation » à l'échelle des bassins d'emploi (voir en annexe 4 les propositions de l'AdCF dans le cadre du débat parlementaire sur la loi NOTRe).

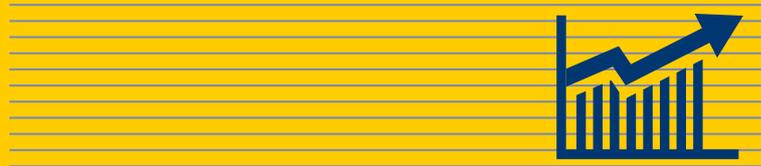


NOTES

A series of horizontal dotted lines provided for taking notes.

PARTIE III

UNE APPROCHE TRANSVERSALE DE L'ACTION ÉCONOMIQUE



UNE APPROCHE TRANSVERSALE DE L'ACTION ÉCONOMIQUE



III. I L'ACCUEIL PHYSIQUE DES ENTREPRISES : LE CŒUR DE MÉTIER DES INTERCOMMUNALITÉS

L'accueil physique des entreprises constitue historiquement le principal levier de la politique économique des intercommunalités. Il s'agit pour elles d'aider les entreprises à trouver une localisation pour leur activité, soit en leur fournissant des locaux déjà bâtis, soit en mettant à leur disposition une offre foncière, charge aux entrepreneurs d'y construire les bâtiments adéquats pour le développement de leur activité. C'est l'aspect privilégié de la compétence économique des intercommunalités, comme l'avait montré l'étude de l'AdCF en 2010 : 96 % des communautés d'agglomération et 73 % des communautés de communes menaient une politique de soutien à l'immobilier d'entreprise.

Afin d'apporter de la cohérence à l'organisation de leur tissu économique, les communautés sont souvent tentées de regrouper leur offre foncière et immobilière selon deux grandes logiques :

- Un regroupement fonctionnel vise à agglomérer entre elles les activités de même nature : commerce, artisanat, industrie, logistique. À titre d'exemple, on peut évoquer la communauté de communes du Pays de Valois, qui réserve 40 % de sa zone d'activités intercommunale à des entreprises de logistique.
- Un regroupement sectoriel cherche à faire émerger des pôles thématiques (automobile, santé, agroalimentaire), quelles que soient les activités fonctionnelles des entreprises installées, dans une logique de mise en cohérence, de complémentarité des métiers et de promotion des filières.

Il n'est pas toujours aisé pour les communautés de sélectionner les entreprises qui s'installent dans les zones situées sur leur territoire. Elles ne peuvent influencer que sur les caractéristiques des projets d'installation en accordant un agrément nécessaire à l'installation des entreprises qui le souhaitent, comme le rappellent certains opérateurs immobiliers et fonciers rencontrés dans le cadre de cette étude. En revanche, lorsque les offres foncières et immobilières conçues dans des logiques de filière n'attirent pas suffisamment d'entreprises, les intercommunalités peuvent être conduites à revoir les caractéristiques souhaitées des occupants pour y faire venir des activités peut-être moins enviées, mais qui génèrent des retombées économiques, fiscales et sociales indispensables au développement économique de leur territoire.

L'accueil physique des entreprises comprend deux grands types d'opérations :

- Les parcs et zones d'activités où les communautés, souvent par l'intermédiaire d'une SEM ou d'une SPL, achètent, viabilisent et aménagent des parcelles afin de les louer (avec un bail à construction) ou de les céder à des promoteurs comme à des clients finaux, afin que les bâtiments professionnels soient directement construits.
- Le portage par la collectivité de la construction de bâtiments, pour louer ou vendre aux entreprises les locaux : c'est une logique plus immobilière que foncière. Citons à titre d'exemple Lille métropole, qui procède à des appels à projets pour la construction de bâtiments à usage professionnel et adaptés aux besoins des PME. Des hôtels d'entreprises y répondent assez justement.

De nombreuses collectivités disposent par ailleurs d'un service chargé d'accompagner les entreprises dans leur recherche de solutions immobilières. Elles disposent de listings recensant tous les biens disponibles, quels que soient les propriétaires et les gestionnaires, afin de maximiser les chances d'attirer les entreprises en demande de localisation.



L'AdCF encourage l'unification de la compétence d'aménagement économique au niveau communautaire, dans le cadre du débat parlementaire du projet de loi NOTRe

La Cour des comptes a constaté, dans son récent rapport sur les finances publiques locales, un émiettement excessif des compétences de développement économique au sein du bloc communal. Les politiques de développement économique local doivent être rendues plus lisibles pour les entreprises, à travers un effort de clarification des compétences et des mutualisations intercommunales plus avancées.

L'avant-projet de loi de réforme de l'action publique présenté en 2013 avait d'ailleurs prévu d'unifier le bloc de compétence d'aménagement et de développement économique local des intercommunalités en supprimant l'intérêt communautaire. Cette disposition a été retirée par le Gouvernement du projet de loi NOTRe soumis actuellement au Parlement, ce qui ne répond pas à l'enjeu de clarification et d'efficacité de l'action économique au niveau du bloc local communautés-communes. L'AdCF proposera aux parlementaires un amendement visant à unifier la compétence de soutien à l'immobilier d'entreprise à l'échelle intercommunale. Il lui apparaît en effet prioritaire de renforcer les compétences « opérationnelles » des intercommunalités pour en faire les interlocuteurs de proximité sur les besoins des entreprises.

Cette intégration communautaire semble logique afin de garantir sur l'ensemble du territoire un niveau d'offres de services support aux entreprises et à leurs salariés. Mais de toute évidence, elle posera aussi la question de la taille critique des intercommunalités pour conduire une politique de développement économique. L'étude de l'AdCF menée en 2010 avec l'Institut supérieur des métiers sur l'action économique des communautés avait démontré qu'en deçà de 20 000 habitants, peu de communautés de communes étaient en mesure de structurer un véritable service de développement économique et d'organiser une maîtrise d'ouvrage publique (qu'elles délèguent alors souvent à des pays ou des agences de développement). Cette question est aujourd'hui mise en débat à partir de la notion du seuil minimal des 20 000 habitants prévu dans le projet de loi NOTRe et que les sénateurs ont supprimé lors de l'examen du texte en première lecture en janvier 2014.

Les services de développement économique des communautés chargés de prospecter pour attirer des entreprises et héberger leurs établissements sont parfois modestes. C'est pourquoi les gestionnaires de parcs s'adjoignent souvent les services de commercialisateurs privés qui disposent d'un nombre de contacts d'entreprises plus important.

En plus des dispositifs décrits ici et compte tenu du fait que la pratique de la prospection exogène longtemps privilégiée est en recul, l'offre immobilière des communautés s'accompagne souvent de pépinières d'entreprises et de dispositifs de soutien à la création d'entreprise. L'offre immobilière et foncière est de plus en plus conçue par rapport au « parcours résidentiel » des entreprises du territoire et à leur développement sur place.

• Montée en gamme

Dans le contexte de concurrence territoriale entre les communautés pour attirer des entreprises et des investissements, on observe une montée en gamme des zones, parcs et immeubles d'activités. Dès le début des années 2000, une étude éditée par Entreprises, territoires et développement (ETD) affirmait : « En France, l'offre de foncier en matière de zones d'activités est non seulement pléthorique mais aussi, et c'est là probablement une cause de cet excédent, trop peu organisée. Très présente dans les stratégies de développement local, elle ne prend pourtant pas suffisamment en compte les exigences du marché et répond insuffisamment aux standards de qualité demandés de plus en plus par les entreprises. »²² Ainsi en 2001, l'étude estimait que 450 000 hectares du territoire français étaient couverts par des zones d'activités, soit près de 1 %. Selon la direction générale de la Comptabilité publique, 36 % des dépenses pour l'action économique, soit 349 millions d'euros, étaient en 2004 consacrées à des équipements du type aménagements de zones d'activités industrielles ou artisanales, aménagements fonciers et hydrauliques agricoles, infrastructures de production d'énergie, aménagements touristiques (équipements de stations notamment)... Cette part était de 25 % pour les communes, soit 260 millions d'euros.

À l'échelle nationale, une veille géographique sur les zones d'activités économiques fait encore défaut. Faute d'observatoire, le recensement de celles-ci reste imprécis (entre 25 000 et 30 000 zones). Leur superficie totale équivaldrait à celle d'un département français, selon les experts du CNER. L'ensemble de ces parcs d'activités est encore largement composé de petites zones dont le développement spontané et le mauvais équipement posent la question de leur requalification à court ou moyen terme.

Depuis quinze ans, avec la couverture progressive du territoire national en intercommunalités, les pratiques d'aménagement économique des collectivités ont considérablement évolué. De très nombreuses intercommunalités se sont ainsi constituées au tout début des années 2000 autour de la compétence économique et de l'aménagement des zones d'activités. De nombreux schémas territoriaux des zones d'activités, élaborés sur la base d'un « pacte fondateur » de l'intercommunalité, ont servi à formaliser la mise à disposition d'une offre foncière. Mais dans bien des cas, ces démarches répondaient davantage à un souci d'aménagement du territoire (rééquilibrage entre communes, diversification de l'offre) qu'à une logique de développement économique.

22. *Entreprises, territoires et développement (ETD), Créer, aménager, promouvoir une zone d'activités, 2001, page 27.*

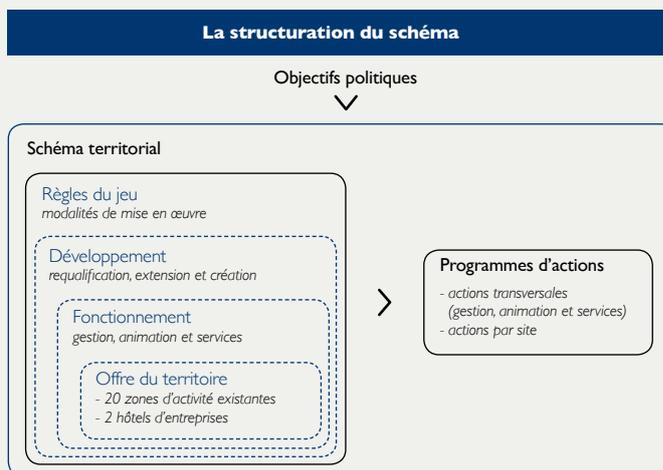
Depuis dix ans, les communautés ont fait mûrir leur réflexion dans ce domaine en optant pour une approche plus intégrée du développement et de l'aménagement économique ; quand bien même cette dernière approche restait le point d'entrée de leur intervention. C'est le cas de la communauté de communes de la Vallée de Clisson, qui a décidé fin 2010 d'engager la révision de son schéma territorial des zones d'activités de 2005. Le programme d'action approuvé en 2012 par l'intercommunalité permet d'optimiser son offre foncière tout en garantissant une réponse, en tout point du territoire, aux différents types de besoin d'implantation. Le schéma dresse la liste des pôles de proximité associés à chaque pôle d'équilibre du territoire. En établissant des « règles du jeu », il entend organiser la répartition des compétences pour contribuer à la performance des sites et à la lisibilité du « qui fait quoi ».

FOCUS SUR LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DE LA VALLÉE DE CLISSON

La communauté de communes de la Vallée de Clisson définit sa stratégie économique pour la période 2012-2020

Créée en 2001, la communauté de communes de la Vallée de Clisson (Loire-Atlantique) a formalisé en 2012 un nouveau schéma territorial des zones d'activités économiques après une première version datant de 2005. « *Après sept années consacrées, notamment, au déploiement d'une politique communautaire volontariste pour mailler ses douze communes d'une offre foncière adaptée à la diversité des attentes des entrepreneurs, la communauté de communes a désormais pour ambition de diversifier ses actions opérationnelles* », déclare Jean-Yves Templier, ancien président jusqu'en 2014, dans la présentation du schéma. Optimisation de l'espace par restructuration, extension ou création de zones d'activités, nouvelle offre immobilière (plus urbaine), animation accrue au sein des parcs d'activités industriels, soutien renforcé à la création d'entreprise : tels sont les principaux axes du schéma 2012-2020 de l'intercommunalité, qui entend s'appuyer sur l'effet de levier des infrastructures de transport (liaison en tram-train entre Nantes et Clisson) et des pôles économiques pour construire une « armature territoriale ».

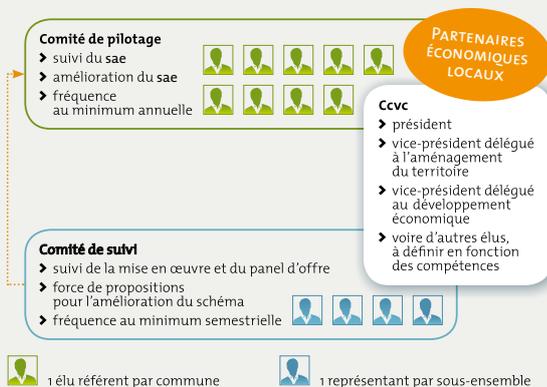
Le mode de développement souhaité
<ul style="list-style-type: none"> > Donner la priorité au développement endogène > Conserver un tissu économique mixte et diversifié > Favoriser un développement exogène ciblé à travers un accueil d'entreprises à forte valeur ajoutée pour le territoire
Territoire < 300 000 habitants
<ul style="list-style-type: none"> > Élargir le champ des cibles économiques > Enrichir la typologie des zones d'activités > Structurer le maillage territorial autour de polarités > Enclencher une dynamique de développement



L'intercommunalité a fixé trois « règles du jeu » :

1. Différencier les sites d'accueil pour répondre au mieux aux besoins et aux attentes des entreprises du territoire ;
2. Organiser un processus de développement vertueux de l'offre foncière et immobilière du territoire ;
3. Organiser la répartition des compétences pour contribuer à la performance des sites et à la lisibilité du « qui fait quoi » (désignation d'interlocuteurs).

Des outils de suivi et de pilotage sont prévus pour offrir de la souplesse et permettre une adaptation du schéma. La gouvernance s'organise autour d'un comité de suivi qui permet, régulièrement, de suivre l'avancement des actions programmées et d'un comité de pilotage qui, à échéance régulière, fait le bilan des actions engagées et valide si nécessaire de nouvelles orientations dans le respect des règles du jeu. Si les élus du territoire ont vocation à piloter ces deux instances, les partenaires économiques locaux sont conviés à participer aux échanges et à la mise en œuvre des actions afin que le schéma réponde au mieux aux besoins et aux attentes des entreprises du territoire.



Le schéma est téléchargeable sur le site internet de la communauté de communes²³.



Source : communauté de communes de la vallée de Clisson

L'émergence de préoccupations en matière de gestion de portefeuille et de sites d'activités se traduit aussi par une diversification des produits immobiliers et par la « territorialisation » plus fine de l'action foncière et immobilière, surtout en milieu urbain. L'enjeu est de faciliter le parcours résidentiel de l'entreprise et de ses établissements au sein du bassin d'emploi.

De plus en plus d'agglomérations entendent assurer elles-mêmes le portage de l'immobilier d'entreprises sur ces zones : 69 % l'avaient déclaré d'intérêt communautaire en 2005 ; 75 % d'entre elles agissent en ce sens en 2009. C'est également le cas de 42 % de communautés de communes. Cette tendance s'explique par les logiques de spécialisation et de mise en cohérence des zones d'activités promues par l'intercommunalité.

De nombreuses zones en perte d'attractivité menacent ainsi de devenir des friches. Dès lors, la mise à niveau des parcs devient un réel enjeu pour les communautés.

La montée en gamme et l'accent mis sur l'attractivité des parcs et immeubles passe par de nombreux canaux. Plusieurs de ces biens sont situés en zones franches urbaines, ce qui leur permet de bénéficier d'exonérations de charges sociales et d'abattements fiscaux sur l'impôt sur les bénéfices, sur la cotisation foncière des entreprises et sur la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises. De plus, la desserte et l'équipement des zones et immeubles en très haut débit, le plus souvent par le déploiement de fibre optique, relève de la même logique de montée de qualité des services à la disposition des entreprises.

Le management environnemental des zones d'activités tend à émerger comme une préoccupation de nombreuses communautés (voir graphique p. 52). Celle-ci se traduit par un investissement dans la gestion des eaux usées, par une desserte en transports en communs, ou par un effort de densification du bâti pour limiter les consommations foncières. Les zones ont souvent été labélisées ou ont évolué vers des certifications environnementales, comme les normes HQE ou ISO 14001.

On observe également le souci croissant de travailler à la qualité et à l'insertion paysagère des zones d'activités ainsi qu'à la performance énergétique des constructions. Les questions de transport et de mobilité sont également capitales pour la réussite des stratégies intercommunales d'accueil des entreprises. Le plus souvent, l'offre foncière et immobilière est pensée de manière à être à proximité immédiate des axes routiers structurant de l'agglomération. Les zones doivent être intégrées dans les politiques de déplacements, notamment par le biais des plans de déplacement urbains. Ainsi, le plan de déplacements urbains de la communauté d'agglomération du Beauvaisis cherche à faciliter la desserte des zones, par le développement de lignes de bus, et éventuellement par l'ouverture

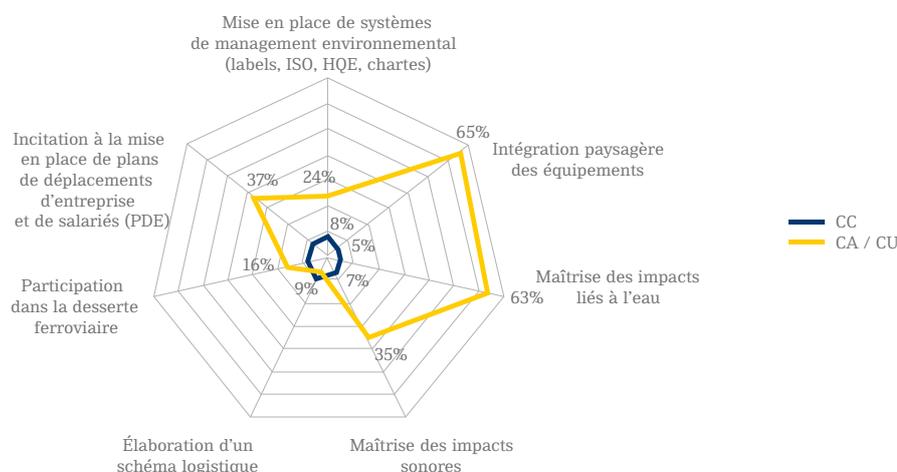
23. http://www.economie-valleedeclisson.fr/fileadmin/economie/pdf/plaquettes/Livret_Schema_ZA_2012_vallee_clisson.pdf.



d'une halte ferroviaire (TER) pour les desservir. Ceci vise plus à faciliter les trajets des travailleurs de ces zones qu'à jouer sur l'attraction de clients ou la facilitation du travail des fournisseurs. L'éventuelle desserte des zones par des pistes cyclables peut dans une moindre mesure favoriser elle aussi l'accessibilité des zones. C'est davantage par des politiques de management de la mobilité que les communautés peuvent limiter la congestion automobile, notamment par la promotion de plan de déplacement des entreprises et des salariés qui sont en voie de généralisation depuis les lois dites « Grenelle ». Ces PDE inter-entreprises nécessitent d'assurer une fonction de conseil en mobilité (mission consacrée par la loi SRU), un accompagnement et une animation économique de la part des collectivités, comme l'ont démontré les expériences de Savoie Technolac ou de Nantes Métropole.

COMMUNAUTÉS ENGAGÉES DANS LE MANAGEMENT ENVIRONNEMENTAL DES ZONES D'ACTIVITÉS

Source : AdCF / Institut supérieur des métiers, 2010



Les services support encouragés et financés par les communautés peuvent concerner des crèches et des restaurants inter-entreprises créés, soutenus ou gérés par les intercommunalités. Il s'agit de faciliter l'usage, de renforcer l'attractivité des solutions immobilières proposées et donc du territoire. Ces actions gagnent à s'inscrire en lien avec les politiques locales de l'habitat afin de limiter les temps et les coûts des déplacements domicile-travail. Des solutions de covoiturage en entreprise et de navettes privées se développent ainsi depuis la dernière décennie.

Construire des parcours résidentiels pour les salariés est en effet un élément fondamental pour les entreprises. Pour Alain Berthéas, président de la communauté d'agglomération Loire-Forez (bassin de Montbrison) et vice-président de la commission économique de l'AdCF, mais aussi PDG d'une entreprise de taille intermédiaire (ETI), il convient d'« améliorer le dialogue entre les entreprises, les représentants économiques locaux, la collectivité et ses partenaires dans le domaine de l'habitat ; trop souvent, au sein d'une même collectivité, service économique et service de l'habitat s'ignorent ou travaillent insuffisamment ensemble »²⁴.

24. Voir son témoignage *Le logement au service de l'emploi : quelles réalités dans les territoires ?*, séminaire du réseau des acteurs de l'habitat, 13 novembre 2014 (<http://www.acteursdelhabitat.com/Le-logement-au-service-de-l-emploi>).



La question des mobilités doit être posée en amont, au moment où se prépare l'élaboration des plans d'urbanisme et des programmes locaux de l'habitat (PLH). Le logement peut être un frein majeur à la mobilité professionnelle et faire manquer des opportunités tant aux personnes qu'aux entreprises. Dans les secteurs très tendus, le déficit criant de logements, la tension qui règne sur les marchés locatifs, la difficulté à trouver de grands logements en centre-ville poussent de nombreux ménages vers la périphérie et les éloignent des centres d'activité où se localise massivement l'emploi. Cette tendance accroît les dépenses contraintes des ménages (logement, énergie, mobilités) et la pression sur les salaires, qui ne sont pas sans lien avec l'atonie de la croissance.



FOCUS SUR VITRÉ COMMUNAUTÉ



Pierre Lory-Forêt, directeur général des services de la communauté d'agglomération, membre de la commission développement économique de l'AdCF, membre de l'Association des directeurs généraux des communautés de France (ADGCF)

Une stratégie économique transversale

L'approche est globale. Nous ne nous limitons pas à la gestion foncière de bâtiments et de parcs d'activités. En effet, en référence à l'agenda 21, notre volonté est d'appréhender le développement économique en prenant en considération les données économiques mais aussi les aspects environnementaux et sociaux. La maison de l'emploi, de l'entreprise et de la formation professionnelle (MEEF) permet de construire des partenariats utiles avec les entreprises.

Le lieu qui accueille les activités regroupées au sein de la MEEF est situé à proximité immédiate de la communauté d'agglomération, dans un endroit central de la ville. La présidence du GIP (groupement d'intérêt public) a été confiée à un chef d'entreprise. Il est ainsi plus aisé d'accéder aux réseaux de toutes les entreprises du bassin d'emploi. Ainsi, la MEEF a mis en place une démarche de GPEC territoriale. Il s'agit de favoriser les transferts de main-d'œuvre en anticipant les évolutions de l'emploi liées aux mutations du contexte économique local. La maison de l'emploi a développé une méthode de recrutement par simulation, c'est-à-dire fondée exclusivement sur la mise en situation des demandeurs d'emploi et non sur leur formation scolaire, ce qui facilite les embauches dans des secteurs qui peinent à trouver de la main-d'œuvre.

Certaines entreprises et certains métiers connaissent un déficit d'image. Plusieurs initiatives ont été prises en ce sens, notamment la création d'une académie des métiers. Vitre communauté a également entrepris de participer au développement de l'écologie industrielle. Ainsi, une association créée à cet effet s'intéresse à la mutualisation des ressources énergétiques pour favoriser les économies d'énergie potentielles.

Notre stratégie s'adapte également aux contraintes environnementales, notamment lors de la création de pôles d'activités ex nihilo, en dehors des communes. Il s'agit là de s'intéresser aux trajets des salariés en développant des lignes régulières de transports en commun vers ces nouveaux parcs d'activités ; l'un d'entre eux étant en reconversion (abandon du site par Mitsubishi Electric). La main-d'œuvre en provenance de villes situées à 30 kilomètres et plus (Rennes, Laval, Fougères, voire Châteaubriant) bénéficie désormais d'un lieu de restauration collective (exploité par un gestionnaire privé) et d'une crèche inter-entreprises. En outre, comme dans tous les autres territoires, le coût du trajet impose aux pouvoirs publics locaux l'aménagement d'aires de covoiturage. Plusieurs ont été positionnées aux abords des échangeurs. Quant à l'avenir, la nouvelle génération de Scot imposera aux collectivités locales de mieux prendre en considération les contraintes environnementales en préservant les espaces naturels et agricoles.

Une intervention communautaire indispensable pour le tissu économique local

Bien que Vitre Communauté ait été transformée en agglomération en 2002, une stratégie de pôles d'activités économiques existait depuis plus de vingt ans. Quinze pôles sont aujourd'hui d'intérêt communautaire, situés autour des axes routiers comme les échangeurs. Ces zones consomment beaucoup d'espace, ce que le Scot tente aujourd'hui de réguler. L'une de nos zones fait ainsi plus de 40 hectares, elle est dotée de sa propre station d'épuration. Il est plus facile de structurer de grands espaces puisqu'ils permettent d'atteindre la taille critique pour optimiser de grands équipements et concentrer les activités.

Sur les 18 000 emplois de notre bassin d'emploi, 3 260 se situent sur les pôles communautaires, soit près de 20 %. Sans ces zones, le taux de chômage serait donc significativement plus élevé. De plus, sur les 20 millions d'euros perçus au titre de la fiscalité professionnelle, 13 % sont issus de ces mêmes pôles. Entre juin 2008 et juin 2012, Vitre communauté est parvenue à créer plus de 1 000 emplois, grâce à ses pôles, alors que les autres agglomérations bretonnes en ont perdu entre 1 000 et 2 500. Notre taux de chômage est inférieur à 6 %.

Nous avons investi plus de 50 millions d'euros en bâtiments depuis quinze ans, pour une charge résiduelle nulle. En effet, les remboursements d'emprunt sont couverts par des loyers d'un montant équivalent. Les élus comme l'administration se mobilisent, en ayant le réflexe d'accompagner les dirigeants dans les périodes de restructuration et de reconversion.

Le renouvellement des outils pour attirer les entreprises

De manière classique, nous achetons, viabilisons, aménageons les terrains de nos pôles pour les céder ou les louer aux entreprises. Les actions sont toujours personnalisées, adaptées aux besoins des entreprises. Les bâtiments sont parfois rétrocédés, mais les entreprises ne sont pas toujours intéressées par le fait de devenir propriétaires de leurs murs.

La procédure de responsabilité sociétale des entreprises (RSE) incite les dirigeants à offrir de meilleures conditions à leurs salariés, notamment dans un contexte où les entreprises sont en concurrence pour attirer la main-d'œuvre nécessaire. Nous cherchons à anticiper les besoins des entreprises, d'où notre implication dans l'enjeu de la mobilité et de l'accès à un réseau numérique performant.

En outre, nous parions sur la transition énergétique en offrant, dans certains contextes, un approvisionnement diversifié et l'accès à une future plateforme de ferroutage. Nous avons développé notre centre de valorisation, qui est quasiment devenu une chaufferie industrielle. L'énergie produite est revendue à quatre entreprises sous la forme d'eau chaude ou de vapeur. Le syndicat de collecte et de traitement des déchets s'inscrit bien dans la démarche d'écologie industrielle en valorisant, dans son usine d'incinération,

plus de 60 % de l'énergie produite. Ceci se traduit par une réduction de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP).

L'enjeu de la politique foncière

Parmi les quinze pôles d'activités communautaires, un seul est situé sur le territoire de Vitré. Les quatorze autres sont implantés sur les autres communes, ce qui constitue un moyen efficace pour répartir et retenir la population afin d'éviter toute désertification et de sauvegarder les services locaux (écoles, dernier commerce...).

Le Scot nous permet de réfléchir différemment et de mieux appréhender le problème de l'artificialisation des terres. Il vaut mieux, songer à optimiser les espaces plutôt qu'à consommer de nouvelles terres agricoles. L'agroalimentaire breton est lié à l'existence d'exploitations agricoles laitières et d'élevage ; la consommation de terres agricoles supplémentaires à des fins économiques ou d'habitat pourrait compromettre l'avenir de ce secteur. Il s'agit là d'un enjeu majeur quant au développement de l'économie bretonne.

Propos recueillis le 18 mars 2014

FOCUS SUR LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION MANTES-EN-YVELINES



Charlotte Sorrin, directrice générale adjointe du développement économique, de l'emploi et de la formation supérieure à la communauté d'agglomération de Mantes-en-Yvelines

Comment la Camy exerce-t-elle sa compétence d'aménageur économique ? Avez-vous observé une évolution ?

Comme dans presque toutes les communautés, le développement économique du territoire est d'abord mené par la voie de l'aménagement foncier et la vente de parcelles. En revanche, là où, durant longtemps, l'aménagement économique s'est fait au coup par coup par la cession de terrains, nous y apportons de plus en plus de valeur ajoutée par le développement d'immobilier d'entreprise. Nous y avons été poussés par le constat que le secteur immobilier privé n'était pas forcément intéressé par notre territoire de deuxième couronne, excentré, alors que la demande des entreprises existe. Parce que les aménageurs privés sont difficiles à capter, nous nous substituons à eux pour partie en intégrant à notre portefeuille des produits tels que des pépinières et hôtels d'entreprises.

« Dépasser le simple rôle d'aménageur. »

Le rôle d'aménageur économique ne s'arrête donc pas à la viabilisation de parcelles et à leur desserte, mais consiste également à proposer une palette complète de produits immobiliers ou à favoriser leur émergence. L'intercommunalité doit investir des champs qui ne relèvent pas toujours de l'aménagement, comme par exemple la gestion d'un parc immobilier. Dans le Mantois, nous avons choisi de ne pas internaliser ces compétences, qui sont très éloignées des compétences de base de la communauté, mais de les confier à une société publique locale (SPL) qui assure, pour notre compte, la gestion de notre pépinière Inneos.

lément à proposer une palette complète de produits immobiliers ou à favoriser leur émergence. L'intercommunalité doit investir des champs qui ne relèvent pas toujours de l'aménagement, comme par exemple la gestion d'un parc immobilier. Dans le Mantois, nous avons choisi de ne pas internaliser ces compétences, qui sont très éloignées des compétences de base de la communauté, mais de les confier à une société publique locale (SPL) qui assure, pour notre compte, la gestion de notre pépinière Inneos.

Les pépinières sont davantage tournées vers les TPE et les créateurs d'entreprise. Quid des entreprises de taille plus importante ?

Dans ce cas, notre rôle est différent. Les chefs d'entreprise attendent de nous que nous soyons à l'écoute de leurs besoins. Lorsqu'ils se sentent à l'étroit dans leurs locaux, nous devons être en capacité de travailler avec eux de façon rapide et efficace sur un projet de relocalisation. Il est essentiel de prêter une attention soutenue aux entreprises déjà implantées et de ne pas les sacrifier sur l'autel de la prospection et de l'attractivité. Les départs d'entreprise se jouent parfois à peu de choses...

Mais pour les TPE comme pour les PME ou les plus grosses entreprises, cela implique de travailler sur le parcours résidentiel d'une firme tout au long de son développement, et de se placer dans une posture d'écoute et de proposition qui dépasse le simple rôle d'aménageur.

Quelles sont les attentes des entreprises en matière d'aménagement économique ?

Accessibilité, services aux employés et qualité du parc constituent des préoccupations fortes chez les acteurs économiques. Là où, avant, on se contentait de découper une parcelle, aujourd'hui, nous suivons un cahier des charges d'aménagement afin de bâtir un parc d'activités cohérent. Notre attractivité passe par les services que nous sommes capables de déployer ou d'impulser : plan de déplacements, réseau de restaurants inter-entreprises... représentent, dans le Mantois, autant d'opportunités de mettre autour de la table les chefs d'entreprise. En revanche, les problématiques macroéconomiques ne sont pas une priorité parce que le temps de l'entreprise n'est pas celui de la collectivité et des élus.

L'aménagement pose aussi la question de la concurrence entre territoires et du dumping fiscal, qui représente chez nous une réalité du fait de notre proximité avec la Normandie, même si nous travaillons à des rapprochements sur ces sujets. Selon moi toutefois, la fiscalité et de façon plus générale l'offre foncière et immobilière ne constituent plus les principaux facteurs d'attractivité d'un territoire. Nous vendons notre capacité d'accompagnement et de mise en relation, nos services, notre pôle universitaire technologique, la qualité de vie des salariés de ces entreprises...

La recomposition de la carte intercommunale francilienne constitue-t-elle une opportunité pour gagner en cohérence sur le projet économique du territoire ?

Demain, nous intégrerons probablement une grande intercommunalité de 400 000 habitants. La transition ne va pas être évidente. Les communautés actuelles ont des niveaux d'intégration variables et des stratégies économiques différentes. Toutefois, ce nouveau territoire sera l'opportunité d'élaborer un véritable projet avec une visibilité accrue : aujourd'hui, le Mantois n'est pas identifiable sur le SIMI, salon de l'immobilier d'entreprise. De plus, nous avons un destin commun avec la vallée de la Seine. Nous partageons l'enjeu de la réindustrialisation. L'objectif est bien de faire de la future grande agglomération une échelle stratégique forte, sur un territoire qui correspond au bassin d'emplois.



• Intégration servicielle

Les communautés sont incitées à proposer de nouveaux services support aux entreprises et à leurs salariés permettant de favoriser un écosystème local de développement, lui-même générateur de nouvelles valeurs ajoutées : clubs d'entreprises, numérique, restauration collective, crèches inter-entreprises, mobilités et logement des salariés, tiers-lieux d'activités, espaces de *co-working* et autres solutions logistiques de proximité... C'est l'enjeu de « l'intégration servicielle ».

Les plans de déplacements inter-entreprises sur les zones et parcs d'activités, initiés par certaines agglomérations en tant qu'autorités organisatrices de transport, sont sans doute emblématiques : ils constituent aussi un support opérationnel pour le dialogue social territorial, en réinterrogeant les politiques de déplacements et d'habitat (rythmes de vie, horaires décalés) dans une logique de performance globale des entreprises et des territoires (management de la mobilité, amélioration des conditions de travail et productivité des salariés).

PROGRAMMATION, AMÉNAGEMENT ET REQUALIFICATION DES ZONES ET PARCS D'ACTIVITÉS ÉCONOMIQUES



Pierre-Cécil Brasseur, urbaniste consultant au sein du cabinet Synopter

Les zones d'activités sont accusées de dévaloriser les entrées de ville, de consommer des espaces agricoles ou encore de générer des nuisances pour les riverains. Pourtant, les collectivités locales, et notamment les communautés, continuent à investir dans ce type de projet pour soutenir le développement de leurs territoires. Zones artisanales, commerciales, industrielles ou encore parcs d'activités, technopôles ou éco-parcs, au-delà de la richesse sémantique, ces espaces constituent-ils encore une réponse pertinente aux enjeux de compétitivité des entreprises ou de développement durable et équilibré des territoires ? Que faire des zones existantes, déqualifiées ou en perte de vitesse ? Pour Pierre-Cécil Brasseur, il faut (re)penser l'offre économique territoriale de manière transversale, élargie, dynamique et partenariale.

Pourquoi les zones d'activités ne seraient-elles plus aujourd'hui des outils efficaces pour accompagner le développement économique des territoires ?

Les zones d'activités, initialement destinées aux activités productives de nuisances contraintes au sein des espaces urbains, sont devenues des lieux ayant vocation à accueillir tous les types d'activités et d'entreprises. À part quelques améliorations en matière de traitement des espaces publics et de qualité des constructions, elles n'ont pas évolué dans leur conception depuis les années 1970. Elles sont devenues des objets standardisés qui ont pris le pas sur l'objectif initial.

En continuant à développer de nouvelles zones d'activités dans une logique d'aménagement, les collectivités entretiennent un processus de « refoulement » du tissu économique en dehors des villes, dans des sites peu adaptés à leurs besoins et qui, inexorablement, tendent à se dégrader.

Il faut tout d'abord évacuer un mythe : aménager une zone d'activités ne crée pas automatiquement de l'emploi. C'est bien le problème central. On a fait croire aux élus qu'il était nécessaire de toujours produire plus de foncier viabilisé pour répondre aux multiples demandes d'implantations locales ou exogènes (pour autant qu'elles existent !). Les entreprises qui s'installent sur les zones d'activités sont au mieux dans des logiques de relocalisation, au pire dans des logiques patrimoniales. Si « récupérer » une entreprise localisée sur le territoire voisin permet d'équilibrer le bilan d'aménagement, cela ne crée pas d'emplois nouveaux pour les populations locales car l'entreprise garde les mêmes employés.

En offrant aux entreprises des terrains nus viabilisés, à l'écart des riverains et connectés aux infrastructures routières, on alimente en effet le desserrement des entreprises tout en renforçant l'effet de zoning. Ce processus conduit à l'affaiblissement de la vitalité des centres-bourgs/centres-villes, à l'accroissement de la consommation de foncier agricole en périphérie urbaine, à l'augmentation des déplacements domicile-travail, à des difficultés d'accès pour de nombreux salariés ou usagers, notamment les moins qualifiés, etc. C'est aussi néfaste à terme pour l'entreprise. On pourrait penser que le fait de regrouper dans un même lieu des activités économiques constitue un formidable gisement de synergies et d'échanges. La plupart du temps, l'absence de réflexion sur un projet d'ensemble

et la rigidité du processus d'aménagement renforcent au contraire l'isolement de l'entreprise. Les entreprises s'implantent souvent par opportunité les unes à côté des autres, chacune sur son terrain, ce qui limite les échanges et ne facilite pas la mise en œuvre de services et d'équipements partagés. Elles ratent l'occasion de réduire leurs coûts de fonctionnement. Du fait de l'éloignement des bassins de vie, des transports en commun et aux aménités urbaines en général, elles ont du mal à attirer les meilleurs collaborateurs et à les ancrer dans l'établissement.

Cette situation peu satisfaisante est renforcée par le fait que la grande majorité des zones d'activités se dégrade très vite. Généralement, les collectivités oublient d'intégrer la notion de « service après-vente ». La logique de l'aménagement veut qu'une zone soit achevée lorsque le dernier terrain a été vendu. Pour pérenniser une zone d'activités, il faut organiser dès l'amont sa gestion, contribuer à l'animer et y favoriser le développement de services.

Vous êtes très critique envers les politiques de soutien à la requalification des zones d'activités. N'ont-elles pas permis de résoudre les problèmes rencontrés par les entreprises et les collectivités ?

Notons tout d'abord que les zones d'activités régulièrement citées comme des références ou économiquement très performantes n'ont jamais eu besoin d'être requalifiées, qu'elles soient publiques ou privées.

Les « requalifications » importantes menées sur des sites en difficulté ont certes permis de corriger certains dysfonctionnements ou ont facilité la remise à niveau des espaces publics qui n'avaient pas été suffisamment entretenus par leur gestionnaire mais elles n'ont pas ou très peu généré de développement économique. Réaménager ne signifie pas développer. Les requalifications ne traitent souvent que les symptômes, pas les causes. Les espaces publics ne représentent en effet que 20 % à 30 % des zones d'activités. Quid des espaces privés ? Pour être efficace, la requalification doit réinterroger la vocation du site, la valeur ajoutée pour les entreprises qui y sont implantées ou qui pourraient y venir, le tout au regard de leur environnement territorial. Ainsi, les programmes d'actions doivent pouvoir intégrer des opérations sur le domaine privé, qu'elles soient foncières (préemption, acquisitions, réserves), immobilières (portage en direct ou non de nouvelles opérations pour témoigner du niveau d'ambition) ou réglementaires (favoriser les densités d'usage).

Malheureusement, malgré les gains attendus, ces types de projet ambitieux ont souvent fini dans des tiroirs car ils sont beaucoup plus exigeants en moyens humains et financiers à mobiliser.

Les différents dispositifs de soutien à la requalification portés par les conseils généraux ou régionaux sont restés dans une logique d'aménagement, en subventionnant quasi exclusivement les travaux de voiries, de réseaux divers et de signalétique.

Est-ce pour cela que l'on a vu apparaître des politiques plus ambitieuses en matière de développement durable ?

L'intégration progressive de critères de qualité environnementale dans les opérations de requalification ou de création de nouveaux sites a été paradoxalement néfaste. Pour comprendre ce phénomène, il faut mettre en parallèle deux processus qui se sont autentretenus tout au long des dix dernières années.

D'une part, la nécessité de réduire la consommation de terres agricoles a fait émerger des politiques de renouvellement urbain destinées à densifier les polarités urbaines et à y améliorer le cadre de vie. Les projets d'écoquartiers illustrent ainsi l'ambition de reconstruire la ville sur la ville en y intégrant des objectifs ambitieux de performance environnementale et de mixité sociale. En revanche, le volet économique est le grand absent de ces projets. Parmi les écoquartiers labellisés ces dernières années, aucun n'intègre de programmation de locaux destinés aux activités productives, aux artisans ou encore aux activités technologiques. Au mieux ils comportent des cellules commerciales ou des bâtiments de bureaux. La reconquête des grands sites économiques industriels s'est faite en excluant une grande partie des fonctions économiques productives, alors même qu'elles sont totalement compatibles avec les autres fonctions urbaines. Il suffirait de faire preuve d'un peu d'imagination pour proposer de nouvelles formes urbaines, de nouvelles mixités verticales.

Au lieu de promouvoir « la ville des courtes distances », on a à nouveau alimenté le desserrement de l'économie. Malgré les enjeux de réduction de consommation de foncier, de nouveaux arguments sont apparus pour poursuivre le développement de zones d'activités de plus en plus périphériques, appelées écopôles ou écoparcs : labels, chartes de qualité environnementale, approches environnementales de l'urbanisme, référentiels, etc. Ces outils et démarches ne sont pas critiquables en soi. Ils ont juste contribué à occulter une question majeure : quelle est la valeur ajoutée du projet pour l'entreprise, l'utilisateur et le territoire ? En effet, aucune étude n'a prouvé que les entreprises intègrent ces labels dans leurs stratégies de localisation.

Un parc d'activités labellisé ISO 14001 développé en périphérie et sans transports en commun génère des déplacements motorisés importants. Il aura donc un impact environnemental négatif, sera discriminant pour les salariés n'ayant pas de voiture et coûteux en fonctionnement.

Vous préconisez de changer de logiciel. Comment faudrait-il alors appréhender la problématique des zones d'activités ?

Il faut selon moi repartir du projet politique, du projet de territoire. C'est l'ensemble de la politique publique en matière de développement économique qui doit être réinterrogé. Sur ce point, les communautés ont un rôle essentiel à jouer. Elles doivent se poser les bonnes questions : pourquoi accueillir ou maintenir des activités économiques sur le territoire ? Comment accompagner les entreprises dans leur développement et leur apporter des



gains de compétitivité ? Comment garantir l'accès à l'emploi pour tous les actifs et un cadre de travail de qualité ? Comment optimiser les ressources du territoire et enclencher un processus de développement durable du territoire ?

Pour répondre à ces questions, on voit bien que la zone d'activités standard ne peut constituer la seule et unique réponse. Il faut donc travailler autour de quatre dimensions complémentaires :

- **Élargir et diversifier l'offre économique** : au-delà des seules zones d'activités, il faut prendre en compte l'ensemble des éléments constituant l'offre économique territoriale. On peut alors travailler sur le panel d'offres répondant au mieux à chaque type de cible économique et faciliter le parcours de l'entreprise sur le territoire. La définition des cibles est un point important car cela permet de réfléchir aux grandes familles d'activités ayant vocation ou intérêt à se localiser sur le territoire. On peut réfléchir à l'opportunité de développer des ateliers relais, des villages artisans, des hôtels d'activités, des bureaux en centre-ville, etc. L'offre peut être locative ou en accession. On peut développer des services et des équipements à usage temporaire. Il s'agit donc de diversifier l'offre pour mieux l'adapter aux besoins.
- **Une approche transversale** : l'offre économique ne peut être pensée comme un objet spécifique. Les différents sites ne pourront répondre aux attentes des entreprises et des usagers que s'ils sont connectés aux autres politiques publiques (aménagement du territoire, déplacements, services à la population, logement, culture, loisirs, éducation, etc.). Le développement de l'offre peut servir d'effet de levier mais aussi nécessiter certaines conditions pour être efficace.
- **L'implication, voire l'intégration, des acteurs économiques** : développer une offre adaptée aux besoins suppose de bien connaître ces besoins. Quel que soit le site ou le processus engagé, il est nécessaire de faciliter les échanges entre l'ensemble des acteurs, publics et privés. L'animation permet de les associer et de les intégrer dans le cadre de démarches collectives et de coopération qui permettent de trouver les solutions les plus performantes.
- **Une approche dynamique** : enfin, toute politique publique en matière d'offre économique doit être suffisamment souple pour s'adapter aux évolutions conjoncturelles ou structurelles. C'est d'ailleurs sur ce point que les outils de planification territoriale (PLU ou Scot) montrent leurs limites. Qui peut prédire sérieusement comment sera structuré et organisé le tissu économique sur un territoire d'ici dix ans à quinze ans ? Il faut inventer des outils et des démarches adaptées à ces enjeux.

Sur quelles pistes de réflexion peuvent s'engager les communautés ?

On peut distinguer deux grands niveaux d'intervention pour les communautés.

Au niveau macro, il peut être intéressant de s'engager dans l'élaboration d'un schéma de développement de l'offre économique. Il ne s'agit pas de documents réglementaires mais plutôt de démarches qui permettent à la fois de définir une stratégie d'intervention et un programme d'actions opérationnelles. Plusieurs territoires se sont engagés dans cette voie depuis quelques années. Cela leur a permis de travailler sur une diversification et une différenciation de leur offre économique ainsi que sur une organisation territoriale de cette offre. Chaque type d'offre est localisé là où cela répond le mieux aux attentes des usagers, tout en veillant à faire en sorte que chaque partie du territoire puisse bénéficier des retombées en termes d'emplois, d'animation ou de ressources fiscales. D'autre part, ces schémas permettent de garantir une grande souplesse d'intervention, par la définition de « règles du jeu » qui cadrent dans le temps les différentes prises de décision. Cela renforce la confiance entre les élus et permet d'enclencher des actions toujours plus complexes et ambitieuses. Enfin, ces schémas sont aussi l'occasion de structurer une gouvernance économique territoriale qui facilite les échanges et les synergies entre les entreprises, les collectivités et les partenaires.

Pour autant, il est nécessaire, au niveau micro, d'intervenir dans les zones d'activités, notamment celles qui existent déjà. Pour une entreprise, le principal intérêt de se localiser en zone d'activités est de pouvoir bénéficier de la concentration dans un même lieu de partenaires potentiels. Il faut donc faire évoluer les zones d'activités dans une logique de « plateforme locale de solutions et de services ». Il ne s'agit pas uniquement de développer un restaurant ou une crèche inter-entreprises. Il faut aller beaucoup plus loin. Je suis convaincu que les communautés doivent s'approprier et investir le champ du soutien à l'animation collective des zones d'activités. On peut ainsi travailler sur la mutualisation et le partage d'espaces, d'équipements ou encore sur l'organisation des fonctions support. À chaque fois, l'enjeu consiste à s'interroger sur la manière dont la zone d'activités permet ou non de faciliter les économies d'échelle, les effets de seuil ou la connexion avec des ressources locales. Là encore, les axes de travail sont nombreux. Il faut tout d'abord chercher à renforcer les densités d'usage au sein des zones d'activités en rapprochant des entreprises ou des usagers susceptibles d'avoir les mêmes besoins. Ensuite, on peut réfléchir aux nouveaux types d'offre permettant de renforcer les synergies (villages ou hôtels d'entreprises, pépinières, mixité verticale, etc.). Enfin, cette approche réinterroge complètement la conception des sites dans leur ensemble. Il ne s'agit plus uniquement de co-localiser sur une zone d'activités des entreprises, mais bien de renforcer la connectivité aux services pour chacun.

C'est en redonnant du sens au projet politique de développement économique, en associant les acteurs et en se fixant des objectifs partagés que l'on pourra enclencher de véritables processus vertueux, vecteurs de compétitivité pour les entreprises mais aussi de développement durable pour les territoires.

III. 2 L'AIDE À LA CRÉATION, LA TRANSMISSION ET LA REPRISE D'ENTREPRISE

Toutes les communautés cherchent à stimuler la création d'entreprise et d'activité sur leur territoire, dans une logique de développement endogène, fondé sur une dynamique propre de création de valeur. L'une de leurs principales actions en ce sens est la création de structures d'accompagnement des porteurs de projet. Concrètement, les communautés et leurs partenaires institutionnels mettent à leur disposition des locaux à loyers modérés (parfois en les créant pour l'occasion), dotés d'équipements et y adjoignent les services d'un ou plusieurs agents chargés de les épauler.

• Une panoplie d'outils au cœur de la gamme d'intervention des communautés

Les couveuses

Une couveuse accueille les entreprises avant qu'elles ne soient créées. Son objectif est d'aider les porteurs de projet à tester leurs idées avant un lancement définitif. Elle peut prendre à sa charge les aspects commerciaux et juridiques des projets (facturation, comptabilité, soutien). Elle salarie le porteur de projet et lui reverse, après déduction des cotisations sociales, le résultat de son activité. L'expérience est limitée dans le temps.

Les incubateurs

Leur objectif est de soutenir les étapes en amont de la création d'entreprises innovantes, c'est-à-dire la phase de développement d'une technologie émergente ou d'une innovation pour qu'elle puisse donner lieu à une création d'activité ou à une industrialisation. Les incubateurs permettent aux innovateurs de bénéficier de l'expertise des partenaires (publics, privés, institutionnels et économiques) de la structure. Par ailleurs, ils apportent aux créateurs d'entreprises innovantes un accompagnement et des conseils de management ou de gestion. Ils offrent de nombreux services (mise à disposition de bureaux, *show-room* et équipements, réalisation d'études technologiques ou économiques). Le Business and Innovation Centre, l'incubateur de la communauté d'agglomération de Montpellier, a ainsi soutenu plus de 400 entreprises depuis sa création en 1987. Spécialisées dans la santé, les biotechnologies, les technologies de l'information et de la communication, les entreprises aidées ont un taux de survie à trois ans supérieur à 80 %, 14 points au-dessus de la moyenne nationale.

Les pépinières

Une pépinière est destinée aux entrepreneurs ayant déjà créé leur entreprise. Elle les suit dans leur développement pour une durée maximale de deux ans. Elle propose un lieu d'hébergement, des conseils en matière de marketing et de développement, et permet la mutualisation de certains services pour l'ensemble des entreprises accueillies (locaux, secrétariat, standard téléphonique, etc.). La communauté de communes du Pays des Écrins dispose par exemple d'une pépinière de 550 m² à loyer attractif, pouvant accueillir jusqu'à treize entreprises en développement. Celles-ci y disposent de moyens matériels partagés et d'un accompagnement dédié.

En 2010, une enquête de l'AdCF montrait que 21 % des communautés de communes et 73 % des communautés d'agglomération et urbaines étaient dotées d'un dispositif de type couveuse ou pépinière ; elle montrait que 33 % des communautés de communes et 63 % des communautés urbaines et d'agglomération disposaient d'un service d'accompagnement des entreprises.

Le soutien à la création d'entreprises : des financements croisés

Peu de communautés mènent en interne une politique de soutien à la création d'entreprise. En effet, elles œuvrent le plus souvent à améliorer la mise en relation des acteurs dédiés, c'est-à-dire les porteurs de projet avec les cédants d'entreprise, les organismes consulaires, les services de l'État et les associations. Cette mise en relation peut prendre des formes diverses, d'une simple liste des partenaires joignables à une formalisation plus poussée. Ainsi, la communauté de communes du Pays foyen édite, sous la forme d'un guide, un recueil

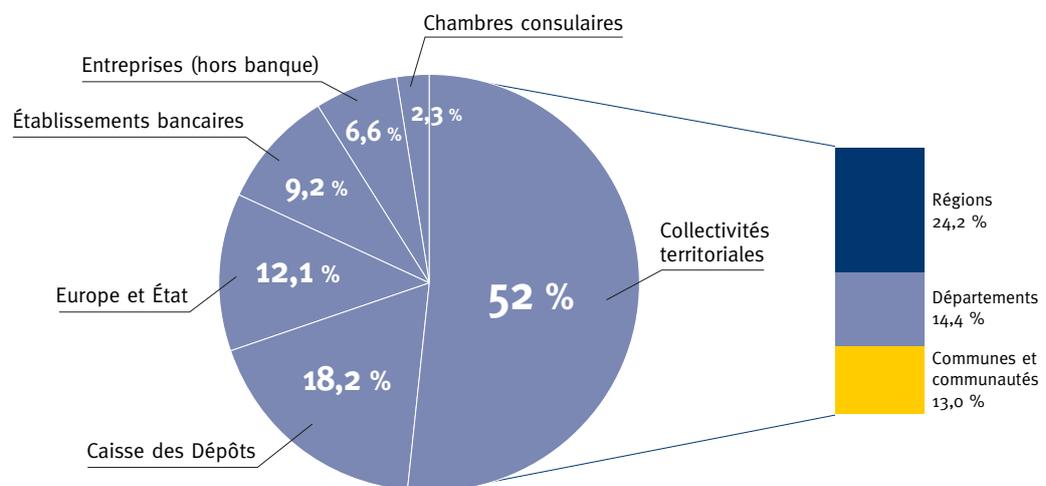


d'informations qui recense les principaux dispositifs auxquels peut prétendre un porteur de projet. De plus, un chargé de mission peut accompagner les entrepreneurs qui éprouvent des difficultés à formaliser leur démarche. Une connaissance précise des chefs d'entreprise du territoire en passe de céder leur activité est aussi nécessaire à une transmission réussie et donc à une perdurance du tissu économique local.

Majoritairement, les intercommunalités abondent des fonds de soutien à la création d'entreprise, en partenariat avec les chambres consulaires et les associations. À titre d'exemple, la communauté de communes Artois-Lys participe au financement d'un fonds qui alloue une aide de 500 à 1 500 euros pour la création ou la reprise d'une entreprise.

LES FONDS DE PRÊTS D'HONNEUR EN 2013

Source : Initiative France



Un soutien à la création d'entreprise qui passe par des réseaux d'associations

Il existe plusieurs réseaux nationaux de structures de soutien, d'accompagnement et de subventionnement des créateurs d'entreprise. Les réseaux locaux sont très souvent subventionnés par les intercommunalités, et c'est là le principal moyen indirect de financement de la création et de la reprise d'entreprise. Les communautés investissent de manière significative dans deux réseaux dédiés à la création d'entreprise.

Les boutiques de gestion

Les boutiques de gestion, parfois appelées BGE (ensemBLE pour aGir et Entreprendre), sont des structures réparties sur le territoire, qui se proposent de venir en aide aux porteurs de projet en réalisant avec eux des études de faisabilité ou en les accompagnant dans leurs démarches administratives et financières. Elles collaborent avec les communautés, en les aidant à faire émerger sur leur territoire des activités nouvelles. Des conventions peuvent être passées afin de prévoir un financement des boutiques. En 2012, l'ensemble du réseau a participé à la création de 16 100 emplois, conseillé 51 300 porteurs de projet et mobilisé 402 millions d'euros pour les projets présentés.

Initiative France

Initiative France est un réseau de 230 plateformes locales chargées de promouvoir la création et la reprise d'entreprise. Ces plateformes sont très ancrées dans le paysage institutionnel local et collaborent avec de très nombreuses intercommunalités trop petites pour disposer de leur propre pépinière (mais pas seulement).

Les plateformes Initiative locales ont soutenu 16 600 entreprises en 2013. Leur principal outil de financement est un fonds de prêts d'honneur de 332 millions d'euros, alimenté par les collectivités, les entreprises, la Caisse des Dépôts ou encore les chambres consulaires. En 2013, les communes et les communautés ont financé ce fonds à hauteur de 13 %, soit 43,1 millions d'euros. Bien entendu, il s'agit de prêts d'honneur et ces sommes ne représentent pas des dépenses mais des prêts le plus souvent remboursés. En revanche, les communautés soutiennent les plateformes de leur territoire en finançant le travail des accompagnateurs qui collaborent avec les porteurs de projet. Initiative France a généré ou maintenu près de 40 000 emplois en 2013, essentiellement dans la création d'activité (18 200 créations) et la reprise d'activité (17 400 créations ou maintiens). En 2010, une étude de l'AdCF avait montré que 43 % des communautés de communes et 81 % des communautés d'agglomération et urbaines participaient au financement d'une plateforme Initiative locale.

Il apparaît que si les politiques intercommunales de soutien à l'entrepreneuriat sont rarement prises en charge en interne par les services, elles sont toujours ancrées dans un réseau multipartenarial qui rapproche les collectivités de tous les niveaux, les réseaux associatifs, les chambres consulaires, avec la possibilité d'une participation de l'État et de fonds européens dans le montage des projets.

FOCUS SUR INITIATIVE FRANCE



Louis Schweitzer,
président d'Initiative France

En 2013, malgré un contexte économique difficile, un cap a été franchi avec 16 600 entreprises financées en prêt d'honneur, qui ont permis la création et la consolidation de 39 500 emplois en mobilisant plus d'un milliard d'euros de prêts bancaires. Cette réussite, notre réseau le doit à la vertu de son modèle : nous mobilisons des partenaires qui apportent gratuitement au réseau des financements et des compétences, en attendant non un « retour direct sur investissement » mais des résultats pérennes et mesurables pour les territoires au niveau économique, avec la création de richesses par les entreprises aidées et la dynamisation de l'économie locale. Au niveau social, Initiative France contribue à la création d'emplois non délocalisables, concernant des personnes sans activité et/ou dépendantes des minima sociaux.

Un partenariat historique avec les collectivités

Les collectivités locales et les intercommunalités ont avec les plateformes Initiative des liens qui tiennent à la finalité même de notre réseau : œuvrer en faveur du développement économique durable des territoires en plaçant la personne au cœur de notre action. Si les premières plateformes Initiative ont été créées au tout début des années 1980 avec l'appui d'agences de développement ou de chambres de commerce et d'industrie, le réseau s'est ensuite largement développé avec l'appui des intercommunalités.

Les communautés de communes, les communautés d'agglomération urbaines et les métropoles sont des partenaires majeurs pour les plateformes, mais aussi des membres actifs. Elles ont initié la création de nombreuses plateformes Initiative sur leur territoire. Elles leur ont permis de déployer leur activité en les dotant de moyens financiers pour leur fonds de prêts d'honneur et leurs

actions d'accompagnement. Elles interviennent également comme prescripteurs et partenaires dans la phase de montage des projets de création, de reprise ou de croissance des entreprises.

Une approche commune du développement économique

Au-delà d'être des partenaires financeurs et techniques, les intercommunalités font partie des conseils d'administration des plateformes : elles participent à leur stratégie et veillent à la complémentarité de leur intervention avec celle des autres acteurs du développement économique du territoire. Enfin, le territoire d'intervention des plateformes tire sa légitimité de celui des intercommunalités : quand leur territoire évolue, celui des plateformes s'adapte. Ce qui est vrai pour les plateformes infra-départementales l'est également pour les départementales, qui organisent des antennes et des comités d'agrément dans les territoires intercommunaux.

Ce lien aussi fort entre notre réseau et les intercommunalités s'explique par une approche commune du développement économique, qui implique des relations de proximité avec les entrepreneurs pour répondre à leurs besoins spécifiques et contribuer efficacement au développement économique local. L'« effet de levier » d'un euro public apporté à une plateforme est tel, tant sur le plan économique que sur le plan social, que les collectivités et particulièrement les intercommunalités, via leurs compétences économiques ou sociales, sont concernées par notre action : le taux de pérennité à trois ans des entreprises accompagnées par des plateformes atteint 87 % et ces entreprises créent plus d'emplois que les autres. Enfin, il faut souligner que les plateformes les plus dynamiques d'Initiative France, celles qui accompagnent plus de 20 % des créations d'entreprise sur leur territoire, ont toutes des partenariats actifs avec une ou plusieurs intercommunalités.



Un projet stratégique pour aller plus loin

Le projet stratégique que nous avons voté le 26 mai 2014 est fondé sur trois axes – la croissance de notre activité, l'efficacité de nos actions et la cohésion au sein de notre réseau – et ne pourra se concrétiser sans le soutien et la coopération des intercommunalités auxquelles nous sommes unis par des liens étroits.

Notre vocation est plus que jamais d'inscrire notre action dans le cadre des projets de territoire, et particulièrement de ceux qui sont portés par une ou plusieurs intercommunalités, d'en épouser

les contours et de continuer à nous adapter aux évolutions des territoires et des compétences de toutes les collectivités. Pour ce faire, nous souhaitons que chaque plateforme puisse nouer des partenariats avec l'ensemble des intercommunalités à compétence économique de son territoire. De la même façon, il sera nécessaire que les plateformes coordonnent leurs critères et leurs actions à chaque fois qu'elles seront amenées à intervenir au sein de la même intercommunalité, notamment dans le cas des métropoles.

FOCUS SUR AGGLOPOLE PROVENCE INITIATIVE



Nicolas Capristo,
directeur de la plateforme

Notre plateforme a été créée en novembre 2008 sous l'impulsion de la communauté d'agglomération Agglopoles Provence : notre association, basée à Salon-de-Provence, a été l'une des dernières de la région Paca à rejoindre le réseau Initiative France. La communauté d'agglomération souhaitait se doter d'un outil complémentaire à ceux existants pour favoriser la création d'entreprise. API est constituée d'acteurs publics et privés et vise à accompagner et financer les projets de création, reprise ou développement d'entreprise, notamment par le biais de prêts à taux zéro, sur les dix-sept communes du territoire d'Agglopoles Provence.

La nature de nos interventions :

- Accueil, information, ressources, orientation des porteurs de projet ;
- Conseil, expertise, accompagnement et aide au montage des projets ;
- Financement des projets avec un prêt d'honneur, un prêt personnel à taux zéro pouvant aller jusqu'à 7 500 euros pour une création et 15 000 euros pour une reprise ou un projet de développement, sans nécessité de garantie personnelle ;
- Opérateur Nacre afin de compléter l'offre de services avec un autre prêt à taux zéro cumulable avec le prêt d'honneur, pouvant aller jusqu'à 10 000 euros sous certaines conditions ;
- Mise en place du prêt à la création d'entreprise allant jusqu'à 7 000 euros ;
- Mise en relation avec les partenaires bancaires et autres acteurs, pour cofinancer les projets ;
- Suivi post-crédation et parrainage durant les trois premières années, pour aider au développement de l'activité ;
- Services aux entreprises : mise en réseau, formation, petits déjeuners, annuaire, manifestations, conseils en développement, *speed business meeting*.

La plateforme fonctionne avec des comités techniques et d'agrément pour conseiller les chefs d'entreprise et valider ou non l'attribution des prêts d'honneur. Un système de parrainage

permet aux porteurs de projet d'être accompagnés pendant trois ans et de bénéficier d'un réseau de soixante bénévoles et d'une proximité avec les réseaux professionnels (fédération des parcs d'activités, chambres consulaires...).

Notre conseil d'administration est profondément représentatif de notre territoire avec :

- un collège représentant les collectivités territoriales (l'intercommunalité ainsi que trois communes) ;
- un collège représentant nos partenaires financiers (Caisse des Dépôts, banques) ;
- un collège pour les entreprises, surtout des experts-comptables, chefs d'entreprise, avocats, assureurs ;
- un collège pour les opérateurs, comme Pôle emploi, la chambre de commerce et d'industrie, la chambre de métiers et de l'artisanat ;
- un collège rassemblant des personnalités qualifiées, notamment plusieurs bénévoles.

Agglopoles Provence a tout mis en œuvre pour faciliter la création de notre association, en mettant les moyens financiers et humains nécessaires au bon démarrage de notre activité. La plateforme est composée de trois permanents, dont deux employés directement par l'association et un mis en disponibilité par l'agglomération. Ceci permet d'alléger le coût salarial à supporter. Au lancement de notre structure en 2008-2009, nous étions tous employés par la communauté d'agglomération, le temps que la plateforme dispose des financements nécessaires aux embauches. Nous sommes également hébergés dans les locaux d'Agglopoles Provence. Cet hébergement nous est facturé mais est compensé par la subvention de fonctionnement que nous alloue la communauté d'agglomération. Celle-ci finance majoritairement notre budget d'accompagnement et prend à sa charge l'entretien de nos locaux.

De plus, Agglopoles Provence concourt à 20 % au fonds d'intervention qui nous sert à allouer des prêts à taux zéro. Le territoire est très dynamique et riche de 700 créations et reprises d'activité chaque année. Nous avons donc beaucoup de demandes : en 2013, nous avons expertisé 85 dossiers et procédé à 56 prêts d'honneur pour un montant de 300 000 euros, qui ont permis de lever 2,5 millions d'euros auprès des banques. Grâce à notre intervention, 90 emplois ont été créés ou maintenus. À ce jour,

plus d'un million d'euros de prêts à taux zéro ont été octroyés, ce qui a permis d'injecter 6,5 millions d'euros dans l'économie locale et de créer ainsi plus de 350 emplois.

Un guide de la création d'entreprise a vu le jour grâce au partenariat et au financement d'Agglopoie Provence. Il apporte des conseils concrets, énumère l'ensemble des aides et dispositifs d'aide à la création d'entreprise et met en lumière les acteurs clés du territoire. Un forum sur la création d'entreprise a, quant à lui, mobilisé 120 professionnels et attiré près de 400 visiteurs pour sa première édition en 2012 ; cette manifestation devrait être reconduite fin 2014.

Nous travaillons beaucoup avec les autres structures présentes sur notre territoire, notamment une couveuse et une boutique de gestion qui sont également hébergées par Agglopoie Provence. Des synergies se créent ainsi lors du montage des dossiers, lorsque des dispositifs d'aide peuvent être cumulés ou lorsque les porteurs de projet doivent être orientés vers des interlocuteurs plus adéquats. Enfin, le président de notre plateforme collabore régulièrement avec le président d'Agglopoie Provence ainsi qu'avec le vice-président en charge de l'emploi, de la formation et de la plateforme Initiative afin de rendre cohérente notre offre de services sur le territoire.

Propos recueillis le 13 mai 2014

CRÉAFIL RHÔNE-ALPES, UNE DÉMARCHE RÉGIONALE QUI ESSAIE À L'ÉCHELLE DES TERRITOIRES, LA PORTE D'ENTRÉE UNIQUE POUR ACCUEILLIR ET ORIENTER LES CRÉATEURS D'ENTREPRISE

Né en 2006 de l'initiative des organismes régionaux d'appui à la création d'entreprise, pour mieux accompagner les créateurs dans leur parcours. Depuis 2009, cette démarche régionale essaime sur les territoires de Rhône-Alpes en deux temps :

- Un diagnostic est réalisé sur le territoire avec les professionnels de la création d'entreprise et les collectivités locales. Il permet d'identifier les forces et les faiblesses en matière d'accompagnement de la création d'entreprise.
- Un plan d'action est défini à la suite du diagnostic, pour structurer le réseau Créafil Rhône-Alpes.

À ce jour, l'ensemble des territoires de Rhône-Alpes est engagé dans Créafil Rhône-Alpes : 21 réseaux sont opérationnels, dont le réseau Créafil précurseur depuis 2004, Lyon Ville de l'entrepreneuriat ; 12 réseaux territoriaux sont en cours de constitution.

Pour Jean-Jack Queyranne, président de la région Rhône-Alpes : « Créafil Rhône-Alpes offre la garantie d'un parcours simplifié et balisé pour celles et ceux qui décident un jour de créer leur entreprise. Trop souvent, ceux-ci regrettent de ne pas pouvoir identifier les bonnes structures pour les accompagner. Or nous savons qu'un créateur qui s'entoure bien au démarrage augmente ses chances de passer le cap des trois premières années de 6 % à 7 %²⁵. »

Les créateurs d'entreprise bénéficient, sur le portail Internet de Créafil, d'une seule porte d'entrée pour les accueillir et les orienter dans leurs démarches.

POUR EN SAVOIR PLUS :

> <http://www.creafil.rhonealpes.fr/>

III. 3 POLITIQUES DE L'EMPLOI, DE LA FORMATION ET DES QUALIFICATIONS LOCALES

Les communautés prennent leur part dans la lutte pour l'emploi depuis la loi de cohésion sociale de 2005, a fortiori dans un contexte de stagnation macroéconomique et de chômage de masse. Leurs dispositifs s'ajoutent à ceux mis en place par l'État (Pôle emploi, Unedic) pour concourir au service public de l'emploi. Mais certains dispositifs cherchent également à prévenir le chômage plutôt qu'à y remédier.

La très grande majorité des dispositifs évoqués ci-après sont portés par des intercommunalités. En effet, la notion de coopération territoriale prend ici tout son sens. Organiser les structures d'aide aux chômeurs ne peut être pertinent qu'à la condition de se déployer à l'échelle du bassin d'emploi. Dans tous ces dispositifs, les intercommunalités s'efforcent d'accompagner les demandeurs d'emploi et d'animer le tissu économique local. Il est en revanche rare que des aides directes soient versées aux publics accompagnés.

• Les maisons de l'emploi, outils pour la définition et la mise en œuvre des politiques de gestion territoriale des ressources humaines

Les maisons de l'emploi ont été créées par le plan de cohésion sociale de 2005 ; on en compte aujourd'hui environ 200 sur le territoire. Elles ont pour but de favoriser l'emploi local tout en mettant à la disposition des demandeurs d'emploi un lieu unique pour leur accompagnement. Depuis 2009, leur rôle est recentré sur l'anticipation des mutations de l'emploi. Elles sont l'expression des politiques territoriales de l'insertion et de l'emploi et sont le plus souvent présidées par des élus communautaires.

Les services proposés par les maisons de l'emploi sont larges : un recensement des offres d'emploi émises par les entreprises locales ; moyens de communication (téléphone, accès à Internet,

fax, etc.) disponibles pour permettre aux demandeurs d'emploi de répondre à ces offres. Un accompagnement personnalisé est également offert afin d'aider les chômeurs dans leurs recherches, dans la rédaction de leur CV et de lettres de motivation et dans leurs demandes de formations. Des ateliers sont enfin animés avec, pour thématiques, la recherche d'emploi ou l'utilisation des outils informatiques par exemple.

25. Source : Agence pour la création d'entreprise.



AVENIR DES MAISONS DE L'EMPLOI : LES ASSOCIATIONS DE COLLECTIVITÉS LOCALES ONT PLAIDÉ POUR UNE ANNÉE DE TRANSITION EN 2014

Le projet de loi de finances pour 2014 adopté par l'Assemblée nationale en première lecture le 19 novembre 2013 avait prévu une diminution des crédits destinés aux maisons de l'emploi au titre du fonctionnement, à hauteur de 26 millions d'euros. Une enveloppe supplémentaire de 10 millions d'euros destinée à des projets relatifs à la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences territoriale (GPECT) avait été votée au bénéfice des maisons de l'emploi.

La réduction des cofinancements de l'État s'accompagnait, avant la fin de l'année 2013, de la modification de l'arrêté du 21 décembre 2009 portant cahier des charges des maisons de l'emploi, afin de « recentrer les crédits de l'État sur des actions où leur plus-value est reconnue ». « Ce cahier des charges détermine les actions subventionnées par l'État, tout en permettant la conduite d'initiatives territoriales financées par d'autres partenaires », a précisé la délégation générale à l'Emploi et à la Formation professionnelle (DGEFP) lors de la réunion de concertation avec les associations de collectivités locales organisée le 5 décembre 2013 pour débattre des contours et du contenu de ce nouveau cahier des charges.

Il arrive parfois que des maisons intercommunales prévoient d'autres services, comme des cours de langue (maison de l'emploi de la communauté de communes d'Erdre et Gesvres), un service de transport gratuit pour les chômeurs (communauté de communes du Pays de Chantonay) ou encore un espace de documentation (communauté d'agglomération Europ'Essonne).

En 2012, selon les chiffres de l'Alliance Villes Emploi (AVE), réseau national des maisons de l'emploi et des Plie, on comptabilisait 196 maisons de l'emploi. Il arrive également que celles-ci portent juridiquement des dispositifs de plan local pour l'insertion et l'emploi (Plie) et de mission locale, évoqués ci-après.

Les demandes de l'Alliance Villes Emploi, de l'AdCF et de l'Association des maires de grandes villes de France

Les trois associations de collectivités locales reçues le 5 décembre 2013 par la DGEFP ont exprimé de manière unanime au ministère du Travail et de l'Emploi les demandes suivantes.

- Marquée par les renouvellements municipaux et communautaires et une nouvelle carte de l'intercommunalité, 2014 doit être une année de transition et de concertation pour l'élaboration de critères et de processus d'évaluation des maisons de l'emploi (les conventions pluriannuelles d'objectifs arrivaient à terme le 31 décembre 2013). La Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) et les associations de collectivités locales ont donc convenu que l'arrêté modificatif serait un avenant qui n'engage pas les financements des collectivités territoriales.
- Les deux axes du projet de cahier des charges (axe 1 : anticipation et accompagnement des mutations économiques ; axe 2 : contribution au développement local) doivent être complétés par la mention explicite de l'élaboration d'un diagnostic territorial partagé comme mission fondamentale des maisons de l'emploi et par la réinscription dans l'axe 2 de la « lutte contre les freins à l'emploi » (axe 4 du cahier des charges de 2009).
- Alors que le projet de texte initial prévoyait de limiter l'aide de l'État à hauteur de 50 % des crédits et non plus 70 %, il convient absolument d'aménager une progressivité dans ce désengagement. Un compromis a ainsi été trouvé pour permettre de porter, en 2014, le niveau de financement de l'État à 60 % (40 % pour les autres financeurs : collectivités locales mais aussi financements privés, fonds européens...), à la condition d'opérer des rapprochements et des mutualisations (fusion de maisons de l'emploi, intégration des outils territoriaux). En contrepartie, les maisons de l'emploi pourront bénéficier d'une possibilité de fongibilité des crédits affectés aux différents axes (les règles de fongibilité étant maximales : une action peut être financée à 100 % par l'État et une autre à 100 % par les autres financeurs).
- L'AdCF et l'Alliance Villes Emploi ont demandé que le rapport de 70 %-30 % soit maintenu en 2014 et 2015 pour les maisons de l'emploi rurales, ce maintien du conventionnement étant également conditionné à un objectif de fusion de structures. La Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) et les associations d'élus ont souhaité que soit réalisée une traçabilité du fléchage des financements en cas de rapprochement entre des structures situées en zones rurales et urbaines.
- Inscrit dans le projet de cahier des charges, l'objectif énoncé par l'État de limiter le recours à des prestataires externes ne doit pas empêcher les collectivités locales et leurs maisons de l'emploi de s'appuyer sur l'expertise des agences d'urbanisme et de développement économique parapubliques, qui sont des outils d'aide à la décision précieux pour l'élaboration de diagnostics territoriaux partagés à l'échelle des bassins d'emploi.

Chiffres clés

Source : Alliance Villes Emploi, 2014

170 Plie au 30 novembre 2014, dont 63 organismes intermédiaires (OI) et 20 OI pivots représentant 69 Plie ; 12 Plie sont en projet de regroupement représentant 4 nouveaux OI pivots et 5 Plie vont rejoindre 2 OI pivots existants.
4 624 communes couvertes
25 227 013 habitants

Consolidation des Plie 2013

33 386 participants entrés (données sur 121 Plie)
115 307 participants en parcours (données sur 121 Plie)
Taux de sorties positives par rapport au total des sorties (données sur 121 Plie) :

- 39 % en moyenne
- 43 % hors déménagements, décès, retraite

Total des financements mobilisés : 139,7 millions d'euros (données sur 104 Plie)

- FSE : 53 millions d'euros
- Communes et EPCI : 22 millions d'euros
- Conseils généraux : 15,4 millions d'euros
- Conseils régionaux : 3,5 millions d'euros

Typologie des publics (données sur 121 Plie)

- 51 % d'hommes ; 49 % de femmes
- 79 % de plus de 26 ans
- 36 % de bénéficiaires du RSA ; 38 % de demandeurs d'emploi de longue durée

Durée moyenne d'un parcours : 27,4 mois (données sur 121 Plie)

En moyenne, chaque bénéficiaire a été positionné sur **2,27 étapes de parcours** en 2013 (données sur 121 Plie)

Chiffres clés 2000-2013 (deux programmations FSE complètes)

552 267 participants entrés

204 023 sorties positives

Taux de sorties positives : 43 %

Le budget des Plie entre 2000 et 2013 est de plus de 2 100 millions d'euros, dont :

- FSE : 847 millions d'euros
- Communes et EPCI : 442,8 millions d'euros
- Conseils généraux : 326,9 millions d'euros
- Conseils régionaux : 103,4 millions d'euros

• Le ciblage de publics spécifiques

Le Plie, un dispositif d'insertion territorialisé et partenarial

La politique européenne de cohésion a favorisé la création et le développement d'un dispositif original d'organisation territoriale des politiques d'inclusion : les plans locaux pluriannuels pour l'insertion et l'emploi.

Très inspirés de l'esprit européen d'évaluation et d'atteinte des objectifs, les Plie ont depuis les années 1990 démontré leur efficacité en facilitant le retour à l'emploi durable de 46 % en moyenne des publics accompagnés. Par les objectifs qui leurs sont fixés, les Plie s'inscrivent pleinement dans les priorités de la stratégie Europe 2020.

Mis en œuvre par les collectivités locales, portés par différents types de structures (associations, groupements d'intérêt public tels que maisons de l'emploi, établissements intercommunaux...) et pilotés par des élus, les Plie sont des plateformes partenariales de proximité. Ils assurent la maîtrise d'ouvrage déléguée de la politique territoriale de l'insertion et de l'emploi. Ils ont pour mission de mettre en cohérence les programmes et les actions menés sur leur territoire afin de :

- prévenir l'exclusion sociale et professionnelle qui affecte une partie des actifs – et qui en menace une autre – en organisant, pour des participants issus des populations « exclues » du marché du travail, des parcours d'insertion professionnelle individualisés dont le but est l'accès à un emploi durable (CDI, CDD de six mois minimum) ou une formation qualifiante validée ;
- organiser un accompagnement individualisé de proximité, assuré par un référent unique ;
- développer une ingénierie financière et technique de projets d'insertion durable dans l'emploi ;
- mobiliser les partenaires institutionnels et les employeurs sur le territoire.

Aujourd'hui, les Plie sont inscrits dans l'axe 3 « Augmenter le nombre de parcours intégrés d'accès à l'emploi des publics très éloignés de l'emploi en appréhendant les difficultés rencontrées de manière globale » du programme opérationnel national du fonds social européen 2014-2020.

Sur le territoire de la communauté d'agglomération de Limoges, les Plie visent à :

- élaborer des parcours individualisés d'insertion professionnelle avec un interlocuteur unique ;
- agir auprès de publics en difficulté (bénéficiaires du RSA, chômeurs de longue durée, jeunes sans qualification, parents isolés, etc.) ;
- favoriser les partenariats et coordonner l'action des organismes spécialisés ;
- rapprocher les acteurs de l'insertion et les entreprises ;
- coordonner l'engagement des collectivités territoriales relatif à la mise en œuvre de la clause de promotion de l'emploi dans le cadre des marchés publics.



Pour l'association Alliance Villes Emploi, « la légitimité du Plie est avant tout politique ». Le Plie est présidé par le maire ou le président de la communauté, selon les cas, et co-présidé par le préfet. « Elle provient aussi de sa fonction de redistribution des fonds publics, notamment du FSE. **Le FSE apporte une réelle plus-value : l'accompagnement très renforcé des participants serait impossible sans le financement d'un poste de référent Plie qui a du temps à consacrer à chaque personne, de même que la construction d'étapes d'insertion portées par les bénéficiaires opérateurs. Le FSE constitue un levier fort pour mobiliser d'autres financements, par la logique des contreparties. Enfin, les Plie ont acquis un savoir-faire sur la gestion du FSE qu'ils peuvent mettre à la disposition de leurs partenaires.** »

Missions locales à destination des plus jeunes

Il s'agit de structures à destination des 16-25 ans, qui visent à faciliter leur entrée sur le marché du travail. Une aide est apportée sur l'orientation professionnelle ou sur les formations disponibles pour chaque profil. L'accompagnement peut aussi porter sur la recherche de stage ou sur la rédaction d'un CV.

Du fait de leur insertion dans le tissu économique local, les missions locales recensent également les offres d'emploi proposées par les entreprises. Elles travaillent avec les chambres consulaires, qui peuvent orienter les jeunes vers des métiers artisanaux, a fortiori lorsque ces chambres gèrent des centres de formation des apprentis.

Les entreprises ont également tout intérêt à collaborer avec les missions locales, qui les mettent en contact avec des profils sélectionnés et préparés aux entretiens individuels. Les missions peuvent avoir un rôle d'interface et de médiation entre le jeune et l'entreprise en cas de difficultés.

Mais les missions locales peuvent agir plus largement, en orientant les jeunes qui les sollicitent sur des questions de logement, de santé ou de mobilité. Dans ces cas-ci, elles peuvent mobiliser des organismes de logements sociaux, organiser des rencontres avec des médecins ou encore aider financièrement au passage du permis de conduire.

• La GTEC, une démarche d'anticipation des mutations économiques pour dépasser la logique curative des politiques de l'emploi

La gestion territoriale des emplois et des compétences (GTEC) est une démarche par laquelle une collectivité cherche à analyser les besoins présents et futurs des entreprises qui composent son tissu économique. Il s'agit d'anticiper les mutations de l'emploi, de la structuration industrielle et les besoins de formation. Cette démarche est relativement complexe car il est difficile d'agréer, à l'échelle d'un bassin d'emploi, les anticipations forcément incertaines des entreprises sur leur propre environnement. Le plus souvent, les gestions prévisionnelles des emplois et des compétences se concentrent sur un secteur de l'économie locale ou sur une problématique de ressources humaines spécifique rencontrée par les entreprises, afin de cibler l'analyse territoriale et les réponses à y apporter. Les GTEC sont financées par les intercommunalités qui les mènent, mais aussi par les chambres consulaires, les conseils généraux et régionaux, ainsi que par les fonds de l'État et de l'Union européenne.

L'aggravation du chômage depuis 2008 a causé deux évolutions dans la pratique des GPEC. D'une part, on assiste à un portage politique beaucoup plus fort de la part des élus, qui étaient jusqu'alors réticents à s'engager dans un domaine risqué politiquement, celui de l'emploi. Ils sont aujourd'hui confrontés à des situations qui appellent toutes les actions possibles de la part des communautés. La crise met aussi la GTEC sous pression, en réduisant le temps accordé au volet prospectif de ces études afin d'aboutir aussi vite que possible à des actions de soutien au tissu économique, ce qui affaiblit la portée anticipatrice d'une telle démarche. Lorsqu'une communauté mène une GTEC, elle a pour objectif de comprendre au mieux les mutations qui affectent son territoire, afin éventuellement de pouvoir y répondre par ses outils et dans le cadre de ses compétences. Bien souvent, c'est par l'entrée développement économique que les communautés cherchent à répondre aux défis soulevés par une GTEC. Ainsi, les communautés peuvent travailler avec les entreprises qui le souhaitent à faire

LES COOPÉRATIONS INTERCOMMUNALES AVEC LA CCI DE SAÛNE-ET-LOIRE

À l'origine, c'est l'entreprise Tefal, installée sur le Tournugeois, qui a proposé à la préfecture et à la communauté de communes de mener une GPEC. Cependant, après un changement à la direction de ses ressources humaines, le projet s'est délité, alors que plusieurs mois de travail avaient été effectués. La communauté de communes souhaitant poursuivre cet engagement auprès d'autres acteurs, le directeur de la Direccte a proposé une collaboration avec la CCI, qui avait déjà réalisé des diagnostics sur des secteurs géographiques précis, pour porter la GPEC. Celle-ci a alors consisté en une photographie précise de la situation des entreprises, des salariés et des acteurs du territoire. La GPEC s'est également intéressée à ce qui était fait en termes de formation ou de tourisme. L'appui de la communauté de communes a été nécessaire à une connaissance précise du terrain.

Un diagnostic des entreprises, de leur gestion des ressources humaines, de leurs métiers et de leurs projets a été réalisé afin de maintenir les emplois et les compétences sur le territoire et de faire ressortir les besoins et les projets des acteurs. Les objectifs de la GPEC étaient :

- comprendre les besoins du territoire en réalisant des études et des diagnostics ciblés ;
- mener des actions jusqu'à mi-2015. Pour ce faire, il est nécessaire que la communauté de communes actualise au fil des années les informations collectées.

monter en puissance des réseaux professionnels susceptibles de générer des synergies. Un recensement des offres non pourvues est possible à l'issue de la GTEC, afin d'alimenter le travail des maisons de l'emploi ou de Pôle emploi. Enfin, les communautés peuvent proposer des formations à destination de groupes d'entreprises ou d'employeurs désireux de monter en compétence sur les questions de ressources humaines ou de nouvelles technologies.

Sophie Bonnot-Bensaadoun et Fabrice Rey, du cabinet Amnyos Consultants, déclaraient à l'AdCF en 2012 : « *Les grandes démarches très ambitieuses de GPEC territoriale à 360° sont rarement des réussites ! Cibler certaines catégories d'entreprises, de métiers, de problématiques RH paraît plus modeste. Mais faire et assumer des impasses sur ce que l'on ne traite pas tout de suite est le prix à payer pour déboucher sur l'action. Pour prendre un exemple : quand la communauté d'agglomération d'Angers initie un plan d'action économie-emploi spécifique sur le secteur sanitaire et social, elle fait un choix stratégique. Aux élus locaux de porter ces choix.* »²⁶

26. Intercommunalités n° 168, juin 2012, page 16.

Si la mobilisation d'outils de développement économique pour répondre aux besoins des entreprises n'apparaît pas comme novatrice, la méthodologie d'analyse partenariale des besoins du secteur privé est en revanche plus récente et montre un décloisonnement toujours plus marqué entre collectivités et entreprises.

FOCUS SUR LAMBALLE COMMUNAUTÉ UNE GPECT PIONNIÈRE EN PAYS DE SAINT-BRIEUC



Loïc Cauret, président de Lamballe Communauté, président délégué de l'AdCF

Fin 2011, Lamballe communauté s'est engagée avec Agefos PME Bretagne et la Direccte dans la mise en place d'une opération de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences territoriale (GPECT), sur son territoire. L'objectif premier du dispositif résidait dans l'anticipation des besoins des TPE et des PME en matière d'emplois et de formations. Environ 800 entreprises ont été interrogées sur différentes thématiques : les projets économiques, le recrutement, les besoins en formation, l'alternance. Au travers de ces questionnaires et de rencontres bilatérales avec les chefs d'entreprise, cette opération a permis d'accompagner les entreprises dans la durée, grâce à une dynamique territoriale entre les acteurs de l'emploi, de la formation et les réseaux d'entreprises. Cette GPECT tendait vers le développement de la professionnalisation des salariés, l'accès ou le maintien dans l'emploi et la sécurisation des parcours professionnels.

En juin 2012, 211 entreprises avaient répondu au questionnaire et 70 offres d'emploi avaient été recensées et transmises à Pôle emploi et aux acteurs locaux. Un projet de *soufflearning* (formation intra-entreprise), en partenariat avec le Greta des Côtes-d'Armor, a été mis en place avec trois entreprises locales. En relation avec l'union commerciale du territoire, une formation à la bureautique a été initiée pour les commerçants (passeport Internet, découverte du e-commerce, perfectionnement à la bureautique). À l'été 2012, un programme de formation aux énergies renouvelables a été lancé pour les demandeurs d'emploi dans ce secteur. Cette opération de GPECT était financée de manière tripartite par l'État, Agefos PME et Lamballe communauté. Engagée dans la démarche jusqu'en 2013, celle-ci a participé à hauteur de 22 500 euros sur la durée du programme (trois ans).

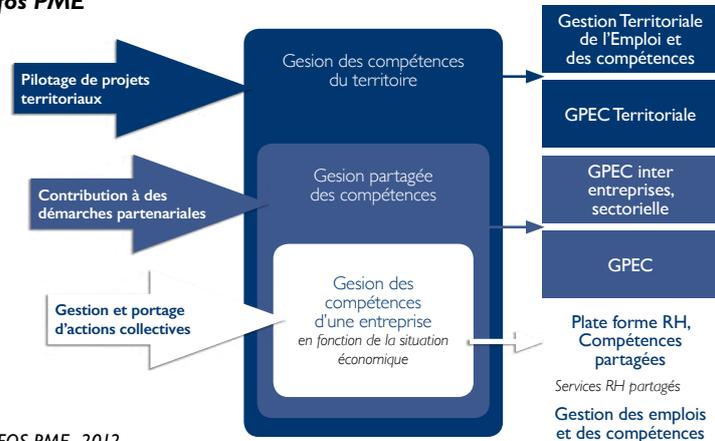
Agefos PME a réalisé, entre 2011 et 2013, un guide sur les démarches de gestion prévisionnelle et territorialisée des emplois et des compétences²⁷. L'organisme paritaire collecteur agréé (OPCA) en propose une typologie selon le niveau d'implication des collectivités locales (voir schéma ci-après).

Parmi les expériences évoquées dans ce guide, on trouve celles de :

- la communauté de communes du Massif du Sancy, avec une expérience d'animation et de coordination d'un relais des saisonniers ;
- la communauté de communes Cœur Côte Fleurie, avec la réalisation par Agefos PME d'un document de cadrage du tissu d'entreprises et de l'emploi local (enquête ciblée sur l'activité touristique) ;
- la communauté d'agglomération de Bourg-en-Bresse, avec des études d'opportunité ou de faisabilité de groupements d'employeurs ou de groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification (GEIQ) ;
- Lamballe communauté, avec la mise en place d'une validation des acquis de l'expérience (VAE) collective pour vingt assistantes maternelles ;
- la communauté de communes de Dinan, qui porte et copilote l'ensemble du projet avec Agefos PME (dans le cadre de conventions avec l'État et la communautés) ;
- la communauté d'agglomération du Pays Châtelleraudais, avec la coordination par Agefos PME de la gestion financière du plan d'action partenarial pour la redynamisation du territoire.



Gestion territoriale des ressources humaines : les différents positionnements et configurations possibles pour les entreprises, les OPCA et les collectivités locales selon Agefos PME



Source : AGEFOS PME, 2012

Typologie des démarches :

- **Gestion territoriale des emplois et des compétences (GTEC) :** démarche territoriale *top down*. La stratégie de développement économique de la collectivité locale va « embarquer » les dispositifs de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences des opérateurs (OPCA) et les actions RH des entreprises.
- **GPEC territoriale :** toutes les situations où les entreprises du territoire se fédèrent pour formaliser des solutions communes, en liaison avec les collectivités locales et les OPCA.
- **GPEC inter-entreprises sectorielle :** démarche associant une branche professionnelle sur un territoire, dans une approche territorialisée ou non.
- **GPEC et plateformes de ressources humaines et de compétences partagées :** démarche visant à apporter des solutions RH et à mieux anticiper les besoins de l'entreprise à moyen terme.
- **Gestion des emplois et des compétences :** démarche RH interne à l'entreprise, se plaçant dans l'immédiateté (par exemple contrats de professionnalisation, périodes de professionnalisation).

Dans le cadre de ses propositions associatives, l'AdCF a plaidé en 2012 pour une meilleure définition et un meilleur partage d'une compétence emploi-insertion à l'échelle infra-régionale, celle des bassins d'emploi.

Le rapport d'information de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation rédigé par Patricia Schillinger en 2012 partage cette idée : il évoque des intercommunalités d'un certain seuil démographique qui, se rapprochant du bassin d'emploi, pourraient piloter l'ensemble des outils opérationnels de la gestion de l'emploi et de l'insertion (missions locales, Plie, maisons de l'emploi...). Il s'agit d'unifier, sous une maîtrise d'ouvrage intercommunale unique, les actions de développement économique et de soutien à l'emploi dans une logique prospective, d'anticipation des mutations et de gestion territorialisée des ressources humaines, comme l'expérience du GIP de Maubeuge-Val de Sambre l'a illustré.

27. Voir : http://www.adcf.org/5-327-Contenu-article.php?num_article=1809&num_thematique=4&style=3



28. <http://www.senat.fr/notice-rapport/2011/r11-625-notice.html>



Par ailleurs, se pose la question de l'exercice par les communautés, seules ou regroupées au niveau du bassin d'emploi, d'un rôle de coordination locale des dispositifs nationaux, régionaux et locaux, en prévoyant la participation des communautés aux instances paritaires de gouvernance des politiques de l'emploi et de la formation. Cette association de l'intercommunalité n'est encore pas totalement satisfaisante, comme le note le rapport de Patricia Schillinger. Y est soulignée l'absence de représentants des intercommunalités dans la composition des conseils régionaux de l'emploi et des CCREFP, instances fusionnées au sein du Comité Régional de l'Emploi, de la Formation et de l'Orientations Professionnelles (CREFOP) depuis la loi du 5 mars 2014²⁸.

FOCUS SUR VALENCIENNES MÉTROPOLE



Valérie Létard, sénatrice du Nord,
présidente de Valenciennes métropole,
secrétaire nationale de l'AdCF

Désormais, ce seront les intercommunalités qui coordonneront les actions inscrites dans les contrats de ville. Quel est l'impact de ce changement d'échelle en matière de développement économique ?

Nous passons de la « politique de la ville » à une politique de cohésion urbaine et sociale qui devra être adossée à une véritable stratégie territoriale. Certaines agglomérations ont été pionnières dans ce domaine en construisant un contrat cadre rassemblant les différents partenaires, pour décliner les priorités et les dispositifs dans les communes en fonction d'un diagnostic préalablement établi.

« Mettre le développement économique au service de la cohésion urbaine. »

L'objectif consiste à assurer la cohérence et la convergence des actions, qu'elles soient communales, intercommunales ou portées par d'autres

acteurs (bailleurs sociaux, caisse d'allocations familiales, agence régionale de santé, acteurs économiques...). L'agglomération soutient les projets à travers un rôle d'animation globale : mise à profit de son ingénierie et de services support, création d'outils d'observation, d'animation et de formation... La plus-value de l'intercommunalité réside dans cette capacité à mutualiser et à donner de la cohérence à l'ensemble des politiques publiques.

Dans le cadre de la préparation de loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, l'AdCF a préconisé d'agir sur la revitalisation économique des quartiers à travers la recherche d'optimisation des zonages urbains, la requalification des sites, les mécanismes de valorisation économique d'un foncier moins onéreux. Bien qu'ils soient spécifiques, les déterminants d'un dynamisme économique dans les quartiers de la politique de la ville doivent s'inscrire dans une stratégie ensemblière de développement économique à l'échelle des agglomérations. Pour ce faire, les élus locaux doivent disposer des outils leur permettant de sélectionner les projets d'implantation, par la maîtrise foncière notamment. Cette action foncière est déterminante pour gérer des opérations complexes de requalification urbaine et veiller par exemple à préserver, voire à rénover, la trame commerciale de proximité.

À votre avis, comment cette réforme va-t-elle être déclinée sur le terrain ? Comment les spécificités de chaque quartier pourront-elles être prises en compte dans un pilotage intercommunal ?

Une approche excessivement « zonée » dans des territoires marqués par une pauvreté et des problèmes sociaux très diffus peut avoir des incidences néfastes. Il faut saluer l'effort de recentrage de la « géographie prioritaire », mais nous demandons de la souplesse pour autoriser des approches par public et/ou par thématique, tels les freins à l'emploi notamment.

L'AdCF a signalé à plusieurs reprises l'importance de ne pas « focaliser » sur le périmètre des quartiers prioritaires de la politique de la ville, mais de veiller à la prise en compte des dynamiques urbaines des agglomérations dans leur globalité.

Dans notre agglomération, environ 1 000 entreprises ont déjà profité du dispositif des zones franches urbaines (ZFU) depuis son lancement en 2004, pour plus de 2 000 emplois créés. Mais cet appui s'inscrit dans une stratégie globale de développement économique. Les régimes d'exonération, tels que celui concernant la taxe foncière sur les propriétés bâties pour les bailleurs, gagneraient par exemple à faire l'objet d'une gestion à l'échelle des agglomérations.

La signature des futurs contrats de ville prévue au printemps 2015 laisse peu de temps aux territoires concernés pour s'organiser, à partir de la publication de la liste des quartiers. Il faut donc dès à présent insérer la démarche dans la dynamique d'élaboration des projets de territoire pour le nouveau mandat. Il convient aussi d'intégrer le volet urbain de la future programmation européenne 2014-2020. Depuis 2007, Valenciennes métropole gère une subvention globale du fonds social européen (FSE), qui s'inscrit dans notre stratégie de cohésion urbaine.

Comment concevez-vous le rôle des plateformes Initiative locales dans la politique de la ville ? De quelle manière la création d'entreprise est-elle encouragée dans les quartiers ?

L'aide à la création et à la reprise d'entreprise doit être conduite grâce à un solide réseau de partenaires : institutions, organismes de conseil, structures spécialisées... L'AdCF et Initiative France partagent une conviction (cf. tribune de Louis Schweitzer, président d'Initiative France, page 60) : chaque plateforme doit pouvoir nouer des partenariats avec l'ensemble des intercommunalités à compétence économique du bassin d'emploi. De la même façon, il sera nécessaire que les plateformes coordonnent leurs critères et leurs actions à chaque fois qu'elles seront amenées à intervenir au sein de la même intercommunalité.

S'agissant des quartiers, nous devons concilier le développement de l'entrepreneuriat avec l'enjeu de la sécurisation des parcours professionnels des personnes. Le maillage des plateformes Initiative locales est une chance. Elles ont un rôle clé à jouer pour renforcer les solidarités collectives au sein des quartiers mais aussi plus largement de la ville, de la communauté d'agglomération, du bassin d'emploi. Le partage des rôles semble clair. L'intercommunalité contribue à la mise en réseau des acteurs : clubs de créateurs, d'entreprises, de DRH, pôles territoriaux de coopération économique, clusters..., ainsi qu'à l'animation économique, pouvant parfois faire office de lieu de dialogue social de territoire. De leur côté, les plateformes accueillent les créateurs, examinent leurs projets et les financent par un prêt d'honneur sans intérêts et sans garantie au cours des années cruciales du démarrage. Elles proposent une ingénierie d'appui spécifique à forte valeur ajoutée, tandis que l'intercommunalité est garante de la cohérence générale des interventions pour le développement économique du territoire.



III. 4 LE SOUTIEN À L'INNOVATION ET L'APPUI À LA MUTATION DES TISSUS ÉCONOMIQUES

Il est crucial pour les territoires de développer un environnement stimulant pour l'innovation et la recherche. En effet, dans un contexte de concurrence territoriale toujours plus intense, toutes les collectivités cherchent à attirer à elles les entreprises et les structures porteuses d'innovation, afin de voir se développer des *Silicon Valley* à la française. Cette volonté d'attirer des entreprises susceptibles de produire des biens et des services à forte valeur ajoutée, c'est-à-dire difficilement délocalisables, est très nette. De plus, le marketing territorial des collectivités vise à développer une image moderne, intelligente et innovante. La stimulation de la recherche et de l'innovation se situe ainsi à la jointure du développement endogène et du développement exogène : les collectivités, et en premier lieu les communautés, veulent attirer sur leur territoire des chercheurs, des *start-up* et des industries de pointe afin d'enrichir leur tissu économique. Il s'agit aussi de créer les conditions de l'émergence de nouveaux procédés de fabrication et d'entreprises à fort potentiel de croissance, notamment grâce à des partenariats universitaires et des interfaces technologiques.

La mission pilotée par Jean-Pierre Aubert à la demande de l'ancien Premier ministre Jean-Marc Ayrault, a rendu son rapport²⁹ fin octobre 2014. Elle propose de développer une approche offensive et préventive de la gestion des mutations économiques, qui s'appuie sur les ressources de l'anticipation « active » (voir annexe 3, page 106).

• Le soutien à un écosystème propice à l'innovation

Les intercommunalités ne disposent pas de la compétence universitaire par attribution ; cependant, elles peuvent s'en saisir, le soutien aux établissements d'enseignement supérieur et de recherche leur étant indispensable pour maintenir leur territoire dans la course à l'innovation. Dès lors, il s'agit pour les communautés d'apporter leur soutien à l'environnement et aux équipements universitaires. Le plus souvent, elles apportent un investissement dans les logements pour les étudiants et pour les chercheurs, mais elles peuvent également financer des bâtiments d'enseignement, des installations sportives universitaires, des dessertes en transports en commun ou encore l'équipement du campus en fibre optique³⁰.

Par ailleurs, certaines communautés cherchent à peser sur le schéma d'organisation de l'enseignement supérieur afin d'irriguer leur territoire et d'attirer des acteurs économiques. Une stratégie programmatique peut même être conçue en partenariat avec les régions afin de définir les orientations dans l'implantation des sites d'enseignement supérieur. C'est le cas à Rennes métropole, où la région et l'agglomération ont co-élaboré un schéma universitaire.

Le soutien intercommunal à l'innovation ne peut se faire qu'indirectement, par le soutien à des structures elles-mêmes porteuses des innovations. Les intercommunalités sont également associées aux pôles de compétitivité et aux pôles d'excellence, structures territorialisées chargées de stimuler des partenariats entre entreprises, universités, centres de recherche et collectivités. En 2005, au moment du lancement des pôles de compétitivité, les intercommunalités ont été particulièrement présentes pour constituer et porter les candidatures de leurs territoires. Leur action est aujourd'hui plus axée sur l'environnement des pôles. Ainsi, Grenoble-Alpes métropole participe à la gouvernance et/ou au financement des quatre pôles de compétitivité présents sur son territoire. Ici encore, la communauté n'a qu'un rôle indirect de promotion de l'innovation, celui de financeur et d'« ensemble ».

• Promotion, communication et soutien politique

D'autre part, les communautés peuvent mettre leurs outils d'information et de communication au service de ces structures qu'elles ne portent pas directement. La mise en avant des réseaux d'innovation donne une visibilité aux collectivités alors même que le soutien matériel qu'elles leur apportent est parfois limité. La mise à disposition de canaux de communication peut être comprise comme un soutien en nature à l'innovation sur le territoire.

29. Rapport de la mission : http://www.chaire-mai.org/wp-content/uploads/2014/10/rapport-MAAMEFINALRe%CC%81vise%CC%8122_10_2014.pdf



30. Voir l'étude publiée par l'AdCF « Façonner un écosystème de l'innovation. L'action des villes et des communautés en soutien à l'enseignement supérieur et à la recherche », février 2014. http://www.chaire-mai.org/wp-content/uploads/2014/10/rapport-MAAMEFINALRe%CC%81vise%CC%8122_10_2014.pdf



La communauté d'agglomération de La Rochelle dispose d'un outil intéressant pour stimuler le développement économique sur son sol. Un appel à projets permet, tous les ans, de mettre en relation une trentaine d'entreprises avec des étudiants de l'université en vue de développer des projets innovants, pour un coût annuel de 200 000 euros. La somme allouée à chaque projet permet de rémunérer l'étudiant et de prendre en charge des prestations et des investissements, et ce dans le but de développer une innovation.

Enfin, il convient de noter que certaines communautés peuvent se servir des pépinières comme d'outils de stimulation de l'innovation. En effet, des clauses relatives au potentiel innovant des entreprises peuvent être introduites dans les critères d'accès, ce qui influe sur les caractéristiques des sociétés accueillies. Dans la communauté de communes Chamousset-en-Lyonnais, la pépinière d'entreprises innovantes accueille des sociétés à forte valeur ajoutée et fonctionne efficacement : 40 % des entreprises qui s'installent sur le territoire de la communauté viennent de la pépinière.

FOCUS SUR LA MÉTROPOLE NICE CÔTE D'AZUR



Wladimir Boric, ex-directeur adjoint du développement économique, directeur enseignement supérieur recherche et nouvelles filières

Quelle est la stratégie de la métropole Nice Côte d'Azur dans la promotion de la compétitivité et de l'innovation ? Avez-vous des objectifs précis ?

Depuis 2008 et l'élection de Christian Estrosi comme maire de Nice et président de Nice Côte d'Azur, la métropole a engagé un nouveau projet de développement, qui vise à dynamiser la structure économique du territoire en s'appuyant sur de nouvelles filières et un écosystème tourné vers la *smart city*. Il s'agit de compléter le tissu économique actuel, qui est pour l'essentiel composé du tourisme, secteur historique et dominant qui représente près de la moitié de notre richesse. Nous avançons simultanément sur trois axes : la création d'entreprises innovantes, le développement endogène et les implantations exogènes.

Nous positionnons la métropole Nice Côte d'Azur comme territoire international d'expérimentation et de démonstration des solutions innovantes, véritable laboratoire de la ville de demain, avec l'opération d'intérêt national (OIN) Éco-Vallée à l'échelle de 10 000 hectares. Ceci implique de mettre en place toute la chaîne d'innovation, de l'apprentissage pour les jeunes à l'exportation des solutions par nos entreprises.

Deux projets majeurs sont actuellement en développement :

- Le quartier d'affaires international Grand Arénas qui, sur 49 hectares, prévoit de développer 350 000 m² de bureaux et un parc

des expositions de 65 000 m², mais aussi des logements, une offre hôtelière et des commerces.

- La technopole urbaine Nice Méridia dont le concept, très simple, est de proposer une technopole en plein cœur de ville, car aujourd'hui les entreprises ont envie et besoin d'être dans la cité. La programmation prévoit 50 000 m² de bureaux dédiés aux activités technologiques, en particulier les technologies vertes, 50 000 m² pour l'appareil de formation et de recherche public et privé, ainsi que 45 000 m² pour un éco-campus.

Le projet Nice Méridia implique d'organiser les conditions pour un développement endogène de cette filière industrielle. Cette technopole urbaine est emblématique de notre démarche. En un même lieu, au cœur de l'OIN Éco-Vallée, là où est située notre pépinière d'entreprises innovantes labellisée Centre européen d'entreprises et d'innovation (CEEI), l'université Nice Sophia Antipolis a implanté son Institut méditerranéen du risque, de l'environnement et du développement durable (Imredd), première étape du futur éco-campus axé sur le développement durable et la *smart city*. La CCI est aussi présente et va créer un campus de l'apprentissage. Nos partenaires industriels viennent y développer des projets de recherche et développement, comme le programme Écocité et les projets de *smart grid*, et des entreprises comme IBM s'y implantent durablement.

Cette dynamique nous offre de réelles perspectives de développement exogène. C'est pourquoi nous avons fait le choix d'intégrer en tant qu'actionnaire l'agence de développement économique départementale, dont l'objectif est de prospecter et



d'attirer des investisseurs internationaux mais aussi de structurer un vrai marketing territorial. Notre objectif est de faire de la métropole un territoire de démonstration et d'attractivité pour les entreprises. Les retombées économiques de cette nouvelle stratégie sont assez nettes : depuis 2008, nous enregistrons une progression de l'activité d'environ 5 % par an, ce qui représente une recette annuelle supplémentaire d'environ 20 millions d'euros en 2013 par rapport à 2011. De plus, notre volonté est de créer 20 000 emplois entre 2010 et 2025 et d'implanter à terme au moins quinze entreprises par an. Là encore, nous concentrons nos efforts sur quelques thématiques économiques :

- La santé et l'autonomie, avec la volonté de bâtir un quartier exemplaire, le quartier Pasteur situé à l'est de la ville, qui sera le laboratoire en pointe sur la e-santé et la *silver economy* ;
- La mobilité, pour développer une mobilité électrique, intelligente et durable, afin de répondre aux défis qu'impose notre topographie tout en respectant l'environnement ;
- Le tourisme, que nous nous efforçons de rendre innovant et intelligent, et le tourisme d'affaires à travers le projet de parc des expositions.

Quelles interactions existe-t-il entre les universités et les entreprises sur le territoire ?

L'université Nice Sophia Antipolis agit pour structurer ses collaborations avec les entreprises autour de plusieurs sujets prioritaires :

- La formation avec notamment le fort développement, porté par Asure Formation ou par des unités de formation et de recherche (UFR), de la formation continue et de diplômes universitaires (DU) adaptés aux besoins des entreprises ;
- La valorisation de la recherche et ses liens avec les entreprises – la recherche est en forte augmentation ces dernières années et commence à bénéficier des apports de la société d'accélération du transfert de technologies (SATT) Sud-Est ;
- La participation au montage de projets de recherche et développement sur lesquels l'université collabore fortement avec les pôles de compétitivité, qui jouent un rôle d'accélération.

Au-delà de ces interactions, nous partageons avec l'université Nice Sophia Antipolis la volonté de renforcer ces partenariats et nous souhaitons que l'ensemble des acteurs de l'enseignement supérieur profite de la dynamique du projet métropolitain pour créer un écosystème local. Ainsi, l'université et la métropole développent le projet d'Imredd qui regroupe des plateformes technologiques adossées à notre écosystème, au cœur de l'éco-vallée, sur le site du futur éco-campus. Lors des négociations autour du Feder et du CPER 2014-2020, une stratégie commune a été adoptée par la métropole, le conseil général, l'université, la CCI et la communauté d'agglomération Sophia Antipolis. Des axes de développement ont été définis et des documents communs ont été communiqués à l'État et à la région. Il s'agit pour nous de construire un projet suffisamment fort et partagé pour qu'il s'impose aux différents dispositifs de financement et non l'inverse. Cette posture nous a permis de contribuer efficacement à la concertation sur le schéma régional d'enseignement supérieur, de recherche et d'innovation

(SRESRI). Aujourd'hui, elle nous offre la possibilité d'élaborer un dossier *French Tech* qui s'appuie sur un large partenariat industriel entre la métropole, la ville de Cannes et la communauté d'agglomération Sophia Antipolis.

Par ailleurs, les partenariats entre la métropole et les industriels donnent lieu au développement de formations supérieures. Ainsi, Suez Environnement finance une chaire universitaire sur la qualité de l'eau. Une fondation universitaire et une fondation partenariale accompagnent ce mouvement. Il est essentiel que la recherche et l'enseignement s'inscrivent dans notre projet de territoire.

Comment la métropole Nice Côte d'Azur parvient-elle à encourager ces collaborations ?

Nous voulons faire travailler ensemble tous les acteurs du territoire. Depuis 2008 et la réalisation du programme Écocité Ville de demain, nous avons initié de multiples collaborations avec des entreprises phares comme Cisco, IBM, EDF, GDF, Suez et Orange. Nous signons des conventions de partenariat qui mentionnent clairement la participation de ces industriels à l'émergence de notre écosystème. Par exemple, IBM nous accompagne dans un projet de recherche qui vise à créer le premier entrepôt de données numériques et d'hypervision urbaine, un outil qui offrira des données enrichies qui serviront à la recherche, aux entreprises mais aussi à la métropole. Cisco nous accompagne sur l'internet des objets avec l'expérimentation du « boulevard connecté », une première mondiale qui interconnecte plus de 200 capteurs pour mieux gérer le territoire.

Nous cherchons aussi à développer la culture de l'entrepreneuriat via des démarches de sensibilisation, l'organisation de l'incubation et l'accompagnement. Nous investissons des moyens dans des réseaux de créateurs d'entreprise et participons au financement d'actions qui visent à mobiliser des doctorants au sein de TPE locales. Enfin, l'équipe de la métropole cherche systématiquement à créer du lien entre les partenaires et à décloisonner nos organisations. Ce rôle d'animateur du partenariat est essentiel à la réussite de la démarche.

Comment sont structurés les pôles de compétitivité sur le territoire ?

Le territoire abrite sept pôles de compétitivité pour lesquels, en dehors d'une aide au fonctionnement et la réalisation de manifestations, nous n'avons pas, pour l'heure, d'actions spécifiques. Une initiative conjointe intéressante a pourtant été menée entre quatre pôles et avec l'aide de la métropole, pour créer un inter-pôles dédié aux enjeux de la ville durable et côtière ; mais l'expérience n'a pas été poursuivie. Nous pensons que les pôles ont encore un effort à fournir pour territorialiser davantage leur action et venir renforcer notre dynamique. Nous souhaitons qu'ils deviennent des partenaires de notre projet de territoire afin qu'ils prennent ici une forte dimension territoriale. Nous agissons dans ce sens et l'exercice 2014 sera décisif.

Nous souhaitons que les financements apportés aux pôles s'orientent vers des partenariats de projets plus territorialisés et enracinés dans nos écosystèmes et notre projet de territoire. Cette évolution du mode de financement des pôles s'inscrit dans une logique de réduction des subventions liée au contexte financier global des collectivités territoriales. Il s'agit de mieux cibler notre partenariat sur des objectifs économiques et sociaux précis et mesurables.

De quels outils dispose la métropole pour soutenir l'innovation et la compétitivité sur son territoire ?

Nous avons délibérément engagé une démarche pour favoriser la création et l'accompagnement d'entreprises innovantes. De 300 m² en 2008, notre pépinière d'entreprises est passée à plus de 3 500 m² en 2013, et nous souhaitons poursuivre cet effort avec la création d'un open loft, un espace de rencontres, d'expositions et de manifestations visant à provoquer l'échange et le partage entre entrepreneurs, chercheurs et étudiants pour favoriser l'innovation. À terme, notre pépinière fera 5 500 m². Pour ce projet, nous disposons du label Centre européen d'entreprises et d'innovation (CEEI).

Nous souhaitons également intégrer à la pépinière un *fab lab* privé (un laboratoire de fabrication), labellisé et cofinancé par le ministère de l'Économie et porté en partie par l'école Sustainable Design School. C'est un lieu ouvert au public qui s'adresse aux entrepreneurs, aux designers, aux artistes, aux inventeurs et aux étudiants qui veulent exploiter rapidement un concept en

développant un prototype, voire en déployant le projet mis au point. Nous allons aussi installer prochainement au sein de la pépinière l'espace de soft landing pour les primo-implantations de filiales d'entreprises françaises ou étrangères. Il s'agit de leur permettre de s'installer temporairement, en limitant les risques tout en testant leurs solutions sur notre marché.

Un nouveau bâtiment vient également de voir le jour au sein du quartier Pasteur : il sera spécialisé dans l'accueil d'entreprises de la e-santé et de la *silver economy*. Cet équipement pourra s'appuyer sur un fort partenariat local et sur des labels locaux comme européens. Le centre national de référence (CNR) Santé à domicile et autonomie, le centre d'innovation et d'usages en santé, le CHU, plusieurs *start-up* et plusieurs pôles de compétitivité seront présents au sein de cette structure.

Un fonds d'investissement privé existe actuellement sur le territoire et nous songeons à développer un fonds de capital-risque ; c'est un enjeu important pour nous.

Nous voulons surtout adapter les systèmes de commandes pour favoriser les entreprises locales, ce qui est rendu extrêmement difficile par les règles de la commande publique. Nous voudrions lancer un *small business act* métropolitain (Sbam) pour privilégier les entreprises que nous avons accompagnées, dans une logique de retour sur investissement, ce qui est aujourd'hui juridiquement impossible.

Propos recueillis le 4 avril 2014

III. 5 L'APPUI AUX COLLABORATIONS INTER-ENTREPRISES

Au-delà de ces partenariats qui visent en premier lieu à faire émerger des entreprises innovantes, il existe de nombreuses formes de collaboration entre entreprises, dont l'objet est plus de créer des synergies que de faire émerger des innovations. Bien entendu, dans de nombreux cas, ces collaborations et innovations sont imbriquées dans les mêmes structures ou dispositifs. Il est également souhaitable, pour les tissus économiques locaux, que des collaborations entre entreprises se nouent au-delà de la seule recherche d'innovation. En effet, les synergies entre entreprises d'un même secteur d'activité peuvent faire naître des partenariats fructueux, notamment dans l'émergence de filières coordonnées.

La Datar, devenue Commissariat général à l'égalité des territoires, mais aussi les collectivités locales cherchent depuis les années 1990 à stimuler l'émergence de ces collaborations. Les systèmes productifs locaux ont été développés à la fin des années 1990 et labellisés, par la suite, comme des grappes d'entreprises et des clusters régionaux ; mais il existe également de nombreux réseaux d'entreprises non labellisés. En 2012, la Datar a labellisé 126 grappes d'entreprises, qui sont co-animées par France Clusters, les collectivités territoriales et les ministères concernés. Les synergies recherchées peuvent être tournées vers un même secteur d'activité (la santé, le numérique, la mécanique), mais elles peuvent aussi se faire autour de zones d'activités, où les entreprises ont intérêt à échanger pour faire émerger des problématiques communes et y apporter, le cas échéant, des réponses coordonnées. Enfin, des rencontres entre chefs d'entreprises de même profil (jeunes dirigeants, franchisés) peuvent donner lieu à des collaborations.



LES ENTREPRISES DU SECTEUR COMPÉTITIF DANS LES TERRITOIRES. LES DÉTERMINANTS DE LA CROISSANCE.

Extrait de l'étude AdCF-Institut CDC pour la recherche, publiée en juin 2013

« Les résultats dégagés par l'étude ont en effet mis en évidence le rôle des groupes en tant qu'élément fortement structurant des trajectoires d'emploi des établissements français au cours des années 2003-2009. Ce phénomène a parfois pu apparaître comme un facteur favorable décisif, au point que nombre de territoires se sont lancés dans des politiques d'attractivité de grands groupes. Ces derniers ont été incités à implanter des établissements à coups de subventions et d'avantages fiscaux, stratégie qui est aujourd'hui perçue comme un danger. En effet, le caractère « a-territorial » (ou « hors sol ») de ces compagnies intensifie leur penchant au nomadisme dans des périodes de crise au cours desquelles le capital révèle finalement sa grande malléabilité. Et les territoires les plus engagés dans le transfert de sites de production se trouvent désormais liés aux stratégies d'entités totalement déconnectées du terrain.

La mise en évidence de l'importance de l'effet local dans la croissance des établissements offre une option alternative à ces politiques. Elle réside dans le renforcement des liens locaux et des interrelations entre acteurs, qui présentent un double avantage : le renforcement des relations des entreprises aux territoires où leurs instances de gouvernance sont elles-mêmes localisées ; et un développement fondé sur des ressources territorialisées. Il est évident que des groupes français ou étrangers peuvent faire partie de telles entités. L'activation de la politique des pôles de compétitivité et le fonctionnement de multiples réseaux s'appuient en effet sur la présence de grands groupes capables d'impulser des projets, de coordonner des acteurs et de structurer des opérations complexes. Un contrôle strict de leur gouvernance et la conditionnalité de certains soutiens dont ils bénéficient à une implication durable sur le territoire peuvent servir de guide à une action publique d'animation d'un tissu économique territorialisé. »

• Des clubs d'entrepreneurs aux grappes d'entreprises, la formalisation des réseaux d'entreprises

Il n'existe bien sûr pas que des partenariats institutionnalisés et labellisés ; des clubs d'entrepreneurs plus informels émergent spontanément sur les territoires. Dans ces cas-ci, l'appui des collectivités territoriales à leur structuration peut être plus distant, et parfois non nécessaire, afin, pour les acteurs, de préserver la grande souplesse de leur organisation. Des communautés, y compris rurales, peuvent favoriser des contacts informels entre chefs d'entreprise, comme la communauté de communes Vallons de Haute-Bretagne, qui organise des rencontres collectives entre chefs d'entreprise (petits déjeuners, réunions thématiques) en collaboration avec des associations locales. La communauté met aussi en place des rencontres bilatérales entre un entrepreneur et un élu, afin de faire circuler au mieux les informations entre l'un et l'autre.

La Datar remarque que 63 % des grappes d'entreprises concernent des secteurs traditionnels (agroalimentaire, mécanique, emballage) et que 37 % seulement portent sur les secteurs numériques, environnementaux et culturels³¹. Ceci montre qu'il n'y a pas forcément de lien entre collaboration d'entreprises et secteurs innovants, et que des secteurs traditionnels peuvent s'unir pour créer des synergies à technologie constante.

Lorsque les intercommunalités accompagnent les groupes formalisés ou non d'entreprises et d'entrepreneurs, leurs actions peuvent suivre plusieurs axes :

- Financièrement, les communautés peuvent participer directement au fonctionnement des structures via des cotisations ou des subventions ;
- Elles peuvent aussi y contribuer indirectement, par la mise à disposition de locaux, de personnels mais aussi par la prise de charge de canaux de communication ;
- Politiquement, le soutien aux structures peut passer par le portage et la promotion des projets par les élus du territoire auprès des interlocuteurs qu'ils sont amenés à rencontrer.

En 2010, une étude menée par l'AdCF et l'Institut supérieur des métiers montrait une coupure marquée entre les politiques de soutien aux réseaux en fonction de la taille des communautés. Les communautés urbaines et d'agglomération développaient une politique de filières dans 80 % des cas et déclaraient animer des réseaux d'entreprises dans 65 % des situations ; ces chiffres descendaient respectivement à 22 % et 25 % pour les communautés de communes. À la lecture de ces disparités, on peut affirmer que le soutien aux collaborations entre entreprises ne constitue pas une caractéristique déterminante du développement économique dans les communautés les plus rurales et que cette préoccupation incombe plutôt aux communautés de taille suffisante. Dans son journal Territoires en mouvement, la Datar décrivait, début 2014, le fonctionnement de plusieurs grappes d'entreprises, dont :

« **Pêches durables de Bretagne**, qui regroupe tous les métiers de la filière de la pêche bretonne, a pour but d'améliorer la rentabilité de l'exploitation des produits de la mer et de permettre à ses membres de conquérir de nouvelles parts de marchés de la pêche fraîche. Cette démarche doit au final permettre un renouvellement de la flotte. Pour ce faire, la grappe entend mettre en place de nouvelles pratiques de pêche responsables et davantage adaptées à la demande en valorisant la pêche fraîche auprès du consommateur. »

31. Territoires en mouvement, n°4, printemps 2014, page 8.

« *Wind for the futur* regroupe des acteurs de la filière éolienne bourguignonne et plus largement du Centre-Est de la France. Cette grappe a pour objectif de constituer la filière la plus complète possible, de la conception à l'exploitation des équipements de production, en passant par l'installation et la maintenance. »³².

Enfin, les intercommunalités travaillent à la mise en relation des différents clusters présents sur leur territoire, afin de mettre en réseau des communautés d'entreprises qui s'ignorent. Les mêmes outils communicationnels, financiers et politiques sont mis en œuvre pour développer « l'inter-cluster ».

32. *Ibidem*

FOCUS SUR LE RÉSEAU NATIONAL FRANCE CLUSTERS



Xavier Roy,
délégué général de France Clusters

Les politiques nationales et européennes de soutien aux clusters ont connu, ces dernières années, des évolutions. On observe ainsi une diminution du soutien direct au fonctionnement et à la structuration des organisations de clusters. Dans le même temps, l'appui public passe de plus en plus par le financement de projets basés sur des thématiques clés pour les entreprises (design, commercialisation, export, business et groupement de PME...), incitant les clusters à se positionner sur ces opérations ciblées. Face à la nécessité de réviser leur stratégie partenariale, les clusters trouvent donc les leviers d'accompagnement de leur structuration à l'échelle des territoires. Les régions renforcent leur position d'appui de ces réseaux en adoptant des politiques affirmées de soutien (clusters économiques rhônalpins, pôles d'excellence économique régionaux dans le Nord-Pas-de-Calais, clusters d'excellence auvergnats...). Dans la même lignée, on observe également l'engagement renforcé des intercommunalités.

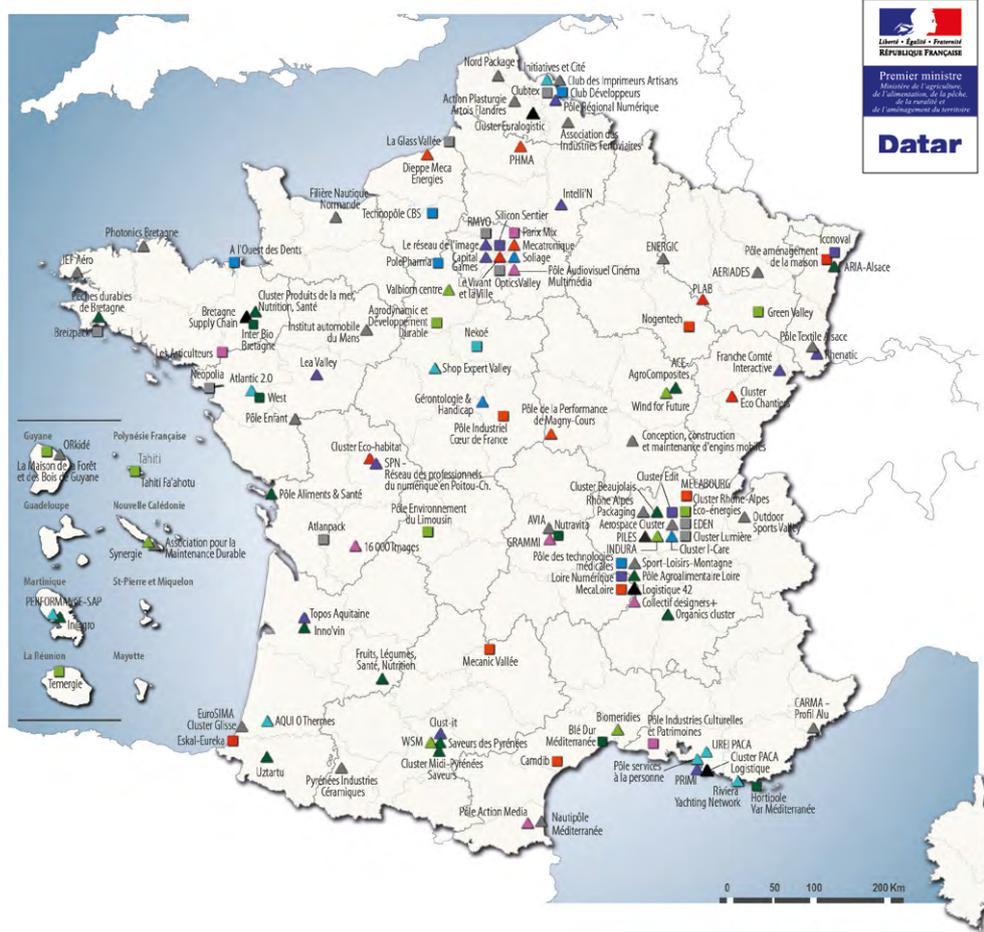
Avant 2010, le soutien des intercommunalités était plus diffus : celles-ci intervenaient sur l'environnement des filières structurées en clusters, à travers une politique d'aménagement de l'espace. Depuis trois ans, une montée en puissance de leurs contributions directes s'est manifestée dans l'appui et le développement des clusters. Ces participations prennent des formes diverses : financière (cotisations ou subventions au développement des réseaux d'entreprises et à leurs projets de filière), logistique et humaine (mise à disposition de personnel, mutualisation ou prêt de matériels, prêt de locaux...) ou autre (aide à la communication, mise en place de relation conseil, lobbying et soutien politique des élus de l'intercommunalité au développement de la filière et aux projets du cluster...). Ponctuellement, les intercommunalités proposent également un nouveau type d'appui : la mutualisation de services et de moyens humains entre clusters (postes, locaux et fonctions support partagés...).

Propos recueillis en février 2014



Les 126 grappes d'entreprises sélectionnées

Fonds cartographiques : Francièmes © Tous droits réservés - Réalisation : Datar - Observatoire des territoires - C. Métayer - 03.2011 / Source : Datar



Secteurs d'activité :

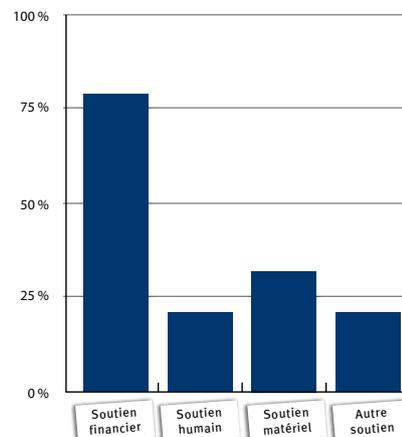
- Agriculture, agroalimentaire et pêche
 - Construction et habitat
 - Industries diverses
 - Économie numérique
 - Écotechnologies, bio-ressources, gestion de l'eau
 - Industries créatives et culturelles
 - Industries de la santé
 - Mécanique et métallurgie
 - Services
 - Logistique
- Grappes d'entreprises lauréates de la 1^{re} vague de l'appel à projets
- △ Grappes d'entreprises lauréates de la 2^e vague de l'appel à projets

79% des répondants déclarent recevoir un soutien financier annuel direct de l'intercommunalité pour leur structure ou leurs projets.

74% déclarent recevoir un soutien logistique de l'intercommunalité (soutien humain : **21%**, soutien matériel : **33%**, autres : **21%**).

Fin 2012, France Clusters a mené une enquête rapide auprès de ses 150 membres (pôles de compétitivité, grappes d'entreprises et clusters régionaux) sur le type de soutien qu'ils reçoivent de leur communauté.

Types de contributions des intercommunalités



NOTES

A series of horizontal dotted lines for writing notes.



NOTES

A series of horizontal dotted lines for taking notes.

PARTIE IV

DES THÉMATIQUES CLÉS CONCOURANT AU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE



DES THÉMATIQUES CLÉS CONCOURANT AU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

IV

IV. I L'AGRICULTURE, POUMON ÉCONOMIQUE DE NOMBREUX TERRITOIRES

• Des modes d'intervention diversifiés

Les intercommunalités rurales et périurbaines envisagent l'agriculture comme l'un des leviers du développement économique à leur disposition. Des communautés beaucoup plus urbaines, comme la communauté urbaine de Bordeaux, tendent à développer des volets agricoles. Bien entendu, si le poids économique du secteur agricole est plus fort pour les communautés les plus rurales, les chiffres de l'emploi ou de la valeur ajoutée agricole y restent restreints. Certaines intercommunalités comptent jusqu'à 10 % d'agriculteurs dans leur population active, un chiffre bien supérieur à la moyenne nationale. Toutefois, les intercommunalités vont au-delà de la seule profession d'agriculteur pour envisager le développement agricole au sens large, en y incluant les métiers de l'agroalimentaire, la gestion du foncier agricole et la promotion du terroir. En 2010, 14 % des communautés de communes et 27 % des communautés d'agglomération avaient entrepris des actions de développement agricole.

Par ailleurs, il est très fréquent que l'un des volets de la politique de soutien à l'agriculture soit le développement de systèmes de vente directe par les exploitations aux consommateurs, c'est-à-dire favoriser les circuits d'approvisionnement courts en supprimant des intermédiaires. Ces circuits courts peuvent ainsi être mis en place par les cantines scolaires. Il semble que cet effort de rapprochement entre production agricole et consommateurs finaux relève d'un double impératif. Il s'agit de satisfaire une demande de développement durable qui implique une réduction des trajets pour le transport des produits, afin de favoriser le produire local ; mais cela répond également à la volonté de stimuler le développement endogène des territoires. Les aides octroyées aux exploitations donnent lieu à un retour sur investissement dont jouissent directement les acteurs du territoire.

• L'enjeu de la transmission des exploitations

Une attention spéciale est aussi portée à la transmission des exploitations. En effet, les exploitations qui ne sont pas reprises après la cessation d'activité de leur exploitant participent à la désertification des campagnes, qui a de lourdes conséquences en termes paysagers, géographiques et sociaux. C'est pour lutter contre ces effets négatifs que les intercommunalités s'efforcent d'accompagner les agriculteurs en fin de carrière, dans une logique d'aménagement du territoire et de préservation des cadres de vie.

La politique de soutien à l'agriculture est marquée par une forte dimension partenariale. Les intercommunalités sont en effet le plus souvent amenées à travailler avec :

- les autres niveaux de collectivités, comme les régions pour le financement de projets ou d'acquisitions foncières et les départements sur les projets de portée sociale ;
- les chambres consulaires, notamment les chambres d'agriculture qui travaillent à faire mieux collaborer les agriculteurs entre eux et à développer des partenariats avec les institutions du territoire (convention entre la communauté de communes de la Vallée du Garon et la chambre d'agriculture, par exemple) ;
- les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (Safer) sur les questions de préservation du foncier agricole et de promotion de l'économie rurale ;
- les associations comme les Amap (associations pour le maintien d'une agriculture paysanne), pour le développement d'une agriculture de proximité.



L'immense majorité des politiques agricoles observées comportent des dispositions visant à promouvoir l'agriculture biologique dans les exploitations du territoire de la communauté. Ceci s'explique aussi bien par les subventions européennes dédiées à l'agriculture biologique que par l'émergence d'une pratique de plus en plus courante visant à intégrer les préoccupations environnementales dans les politiques agricoles, les exploitations étant souvent envisagées comme source d'émissions de CO₂ et génératrices de nuisances (usage de produits phytosanitaires, production d'algues vertes). Parfois, et ici encore dans une acceptation large de la notion d'agriculture, des actions sont entreprises pour favoriser le développement de filières de retraitement et le compostage du bois et des déchets verts, dans un logique proche de celle de l'économie circulaire.

• **Préservation et mutation, deux grandes stratégies d'intervention**

Il est possible de distinguer deux grands types de stratégie de soutien agricole. D'une part, les communautés cherchent à accompagner les agriculteurs et les exploitations afin de préserver la structuration actuelle du monde agricole, dans une logique assez défensive. C'est ainsi que la communauté de communes du Canton de Champtoceaux se charge d'accompagner la transmission d'exploitations et ses impacts fonciers. Dans un registre d'intervention plus dynamique, d'autres actions cherchent à faire émerger de nouveaux procédés dans la production, la vente et la consommation des denrées agroalimentaires.

Les principaux vecteurs d'aide sont la subvention indirecte des exploitations via le financement de matériels, d'immobilier agricole ou de coopératives agricoles, le plus souvent dans une dynamique de projet. La communauté de communes de Rochefort-Montagne a ainsi pu financer en 2013 une cave fromagère coopérative. Des logiques extra-financières sont également à l'œuvre, comme l'adoption de documents d'urbanisme encadrant la consommation de terres agricoles, l'animation des réseaux d'agriculteurs et la formation pour favoriser l'évolution des techniques de production.

FOCUS SUR LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DU PAYS VOIRONNAIS UN DOUBLEMENT DES SURFACES BIOLOGIQUES CULTIVÉES SOUS LE PRÉCÉDENT MANDAT (2008-2014)



Frédéric Delattre, directeur du service agriculture, forêt et développement rural

Que représente l'agriculture dans l'économie du territoire ?

Le poids de l'agriculture est très limité. Il représente entre 1 % et 2 % des emplois du territoire. Nous comptons 500 exploitations sur un total de 23 000 emplois privés. La communauté investit finalement assez peu. Mais notre intervention repose sur trois fondements :

- Historiquement tout d'abord, le pays vironnais a été créé en 1974 sous forme de syndicat mixte et l'agriculture a été, à cette époque, un moyen de répondre à un enjeu d'aménagement du territoire. En effet, un schéma prévoyait la construction d'une ville nouvelle de 100 000 habitants à proximité de Voiron et nous avons assisté à une forte mobilisation des élus et des agriculteurs contre ce projet. Ceci a fait émerger une dynamique propre autour des exploitations agricoles. Cette dynamique est d'autant plus forte depuis 2000 que nous avons intégré de nouvelles communes rurales dans notre intercommunalité.

- Si l'agriculture représente assez peu d'emplois, ceux-ci sont importants à nos yeux puisqu'ils correspondent à des caractéristiques précises en termes de localisation sur le territoire et de profil des employés, et ils sont non délocalisables.
- Enfin, l'agriculture permet l'approvisionnement de la population, via le développement des circuits courts par exemple.

Quelle est la stratégie de votre politique agricole ?

Quels en sont les objectifs ?

Nous agissons sur quatre champs stratégiques :

- le développement de l'agriculture, par les circuits courts et les aspects alimentaires de cette activité ;
- le renouvellement des exploitations ;
- le volet aménagement et protection des espaces ;
- l'aspect environnemental, par des efforts tournés vers les énergies renouvelables, l'agriculture biologique et le développement de l'agro-écologie.

La communauté ne s'est pas fixé d'objectifs chiffrés. Les différents axes de notre projet de territoire ne comportent pas de volet quantitatif, ni sur la consommation d'espaces agricoles, ni sur les installations d'agriculteurs. Avec une exception : l'objectif de doublement des surfaces biologiques cultivées sur la durée du mandat (2008-2014), qui a été atteint. Le Scot nous pose des contraintes sur la consommation d'espaces agricoles, mais elles s'appliquent à un territoire plus vaste que celui de l'agglomération de Voiron. Le Scot a été récemment complété par un schéma de secteur à l'échelle communautaire.

Quels sont les outils de soutien à l'agriculture développés par l'intercommunalité ? Dans quels partenariats vous inscrivez-vous ?

Nous disposons d'un budget propre pour les actions agricoles, en investissement et en fonctionnement. Il existe un dispositif d'aide directe pour toute installation d'exploitant mais aussi pour tout projet de vente directe. Le budget de fonctionnement nous permet de prendre en charge des frais de communication, des études, des coûts d'animation et de formation délégués à des partenaires ou prestataires et la masse salariale.

Quant aux financements extérieurs, il existe un programme spécifique co-porté par la région Rhône-Alpes, d'un million d'euros pour la période 2010-2015, qui finance plusieurs actions : le projet stratégique agricole et de développement rural (Psader). La région a également apporté un soutien financier à des opérations foncières portées par l'agglomération, comme le rachat de 100 hectares pour un montant de 300 000 euros. Le programme Leader participe lui aussi au financement de plusieurs projets, comme le soutien à des investissements individuels et la légumerie.

Le conseil général nous a aidés pour le développement de la légumerie. Ce projet consiste à conditionner des produits maraîchers de la région et à les distribuer aux établissements de restauration collective pour servir 25 000 repas par jour, soit 1,7 tonne de produits. Le coût de cet équipement est de 1,3 million d'euros répartis entre l'acquisition du terrain, la construction du bâtiment et l'achat de gros équipements.

Historiquement, un partenariat fort existait entre la chambre d'agriculture et les agglomérations de Voiron, Grenoble et du Grésivaudan, à travers l'Association pour le développement de l'Y grenoblois (Adayg) créée en 1984. La dissolution de l'Adayg en 2011 nous a conduits à renforcer nos liens bilatéraux avec la chambre d'agriculture. Nous avons fondé un GIP qui a monté un fonds d'investissement agricole financé par la consommation de terres agricoles : nous y versons un euro par mètre carré de terres agricoles urbanisé pour la création de zones d'activités, afin de soutenir l'agriculture et l'agroalimentaire. Nous travaillons également avec la Safer au travers d'une convention d'intervention foncière, ainsi qu'avec une association de développement de l'agriculture biologique. La politique agricole de l'agglomération est pilotée par un groupe composé d'élus et de représentants agricoles.

Comment s'articule la politique agricole de l'agglomération avec les autres politiques économiques ?

Parmi les quatre grands domaines d'action de l'intercommunalité, l'agriculture est rattachée au premier chef aux politiques économiques, même si la politique agricole est également une politique d'aménagement et une politique environnementale. Des arbitrages fonciers doivent être réalisés entre les impératifs de développement agricole et de développement économique. Il faut donc affecter un usage par secteur. Nous avons ainsi converti 250 hectares en espaces agricoles, achetés par la communauté dans le cadre d'un projet agricole. Un périmètre de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains (PAEN), réalisé avec la métropole de Grenoble et le conseil général, vise à limiter les consommations foncières et tend à protéger les espaces agricoles, en pérennisant la destination du foncier et en valorisant les espaces agricoles, forestiers et naturels.

Quelles ont été les principales réalisations du mandat ?

Le mandat 2008-2014 a été très interventionniste. La communauté d'agglomération est ainsi passée d'une politique de circuits courts à une politique alimentaire. Nous cherchons à développer une filière locale qui intègre les enjeux agroalimentaires « du champ à l'assiette ». Pour cela, nous avons développé une légumerie qui permet de fournir aux restaurants scolaires des légumes frais tout au long de l'année, à l'échelle de la région urbaine grenobloise. Nous sensibilisons enfin les administrés au bien-manger et aux enjeux de santé publique de l'alimentation. Nous avons aussi acheté pour plus de 1,5 million d'euros de terres agricoles louées aux agriculteurs. La faible rentabilité de cette opération montre le volontarisme des élus à intervenir dans ce champ d'activité.

Nous allons développer une zone d'activité agricole, sur laquelle des bâtiments collectifs pourront abriter le matériel agricole de plusieurs exploitations. Nous sommes actuellement dans la phase d'aménagement et d'études. En somme, nous sommes passés d'une focale très agricole à une vision agroalimentaire en intégrant les aspects de santé et les aspects sociaux.

Les principales réalisations du mandat

Installations agricoles

- Acquisition d'une centaine d'hectares de terres agricoles, avec 30 agriculteurs attributaires (dont 12 installations) (250 000 euros attribués)
- Près de 50 installations soutenues

Aménagement

- Reclassement au Scot en zone agricole de 250 hectares d'espaces agricoles et naturels fléchés préalablement en future zone d'activités
- Lancement du PAEN en partenariat avec l'agglomération de Grenoble et le conseil général de l'Isère
- Création du GIP Fonds d'investissement agricole et agroalimentaire, qui a soutenu deux projets en 2013 : la légumerie et un magasin de producteurs



Circuits courts et alimentation

- 25 dossiers de vente directe, transformation et diversification à la ferme soutenus (150 000 euros attribués)
- Lancement d'une légumerie d'une capacité de traitement de 500 tonnes de légumes par an (démarrage de la construction au printemps 2014)
- Soutien à la création de deux magasins de producteurs
- Accompagnement et sensibilisation des communes à l'introduction de produits bio et locaux en restauration collective
- Accompagnement du développement de l'agriculture biologique (sensibilisation des agriculteurs, information, formation), avec un doublement des surfaces cultivées
- Soutien à des projets éducatifs sur le bien-manger dans les écoles

Sensibilisation et manifestations

- Réalisation d'un film sur l'agriculture du pays voironnais dans le cadre du programme Leader

Agriculture et environnement

- Développement du co-compostage pour le traitement des déchets verts, en partenariat avec des agriculteurs
- Développement de couverts mellifères pour le maintien des abeilles

Propos recueillis le 20 mars 2014

FOCUS SUR SAINT-ÉTIENNE MÉTROPOLE



Maurice Bonnard, vice-président en charge de l'agriculture jusqu'en mars 2014

L'agriculture représente 20 000 hectares sur les 68 000 que compte le territoire de la communauté d'agglomération, soit 33 % de sa superficie. On y dénombre 850 exploitations, relativement plus petites que la moyenne nationale. Les filières bovines et caprines sont bien représentées. On compte 1 060 emplois directement agricoles (1 % de l'emploi de l'agglomération) ; cependant, en y ajoutant les 3 100 emplois de l'industrie agroalimentaire, 4 % de l'emploi est concerné par les questions agricoles. Ce chiffre ne comprend pas un grand nombre d'emplois induits, comme les fournisseurs et les réparateurs de matériel, les commerciaux, les fournisseurs d'engrais... On peut considérer qu'ils portent l'emploi agricole total à 6 % de l'emploi métropolitain. La répartition géographique de ces activités est assez équilibrée puisque même la ville de Saint-Étienne accueille des exploitations et des industries agroalimentaires.

« Une politique agricole pour fixer les emplois et les habitants et limiter le dépeuplement »

Par ailleurs, l'agriculture joue un rôle d'entretien du paysage important pour l'esthétique de la région. Les circuits courts contribuent à stimuler les marchés locaux. L'agglomération les aide notamment via les associations pour le maintien d'une agriculture paysanne (Amap) et les points de vente collectifs. Elle participe à la formation de leurs agents et au financement de leurs travaux, de leurs équipements, de l'immobilier. L'agglomération, qui compte vingt communes de moins de 2 000 habitants, aide à fixer les habitants et les emplois agricoles induits dans les villages, ce qui limite leur dépeuplement. La politique agricole vise quatre objectifs : la préservation des espaces, le soutien aux filières locales, le développement durable et l'entretien des paysages. Ces objectifs sont traités suivant trois axes principaux :

La préservation du foncier :

- par le financement de diagnostics agricoles réalisés en amont des PLU ;
- par l'accompagnement à la cession d'activité des agriculteurs partant à la retraite ;
- par un périmètre agricole et naturel (PAEN) qui vise à protéger les espaces agricoles périurbains subissant une pression foncière.

Le développement des circuits courts : grâce aux Amap et aux points de vente collectifs évoqués ci-avant.

Le développement de l'agriculture biologique :

- en favorisant la consommation de produits issus de l'agriculture biologique dans les cantines scolaires, avec un objectif à terme de 100 % des produits servis ;
- en incitant les agriculteurs conventionnels à adopter des méthodes biologiques, via le financement de formations ;
- par le compostage des déchets verts, notamment ceux collectés dans les villes, afin qu'ils soient répandus dans les champs ou méthanisés pour produire de l'énergie et de l'électricité.

Le développement de circuits courts se fait également dans des secteurs autres que l'agriculture. L'agglomération favorise le regroupement de commerçants et d'artisans afin qu'ils puissent répondre aux appels d'offres en tant que PME de proximité. Mais l'agriculture s'intègre dans une démarche plus vaste de développement économique :

Le foncier : dans le cadre de sa politique économique et prospective, l'agglomération cherche à donner à ses documents d'urbanisme des orientations allant dans le sens d'une moindre consommation du foncier, conformément aux prescriptions de la directive territoriale d'aménagement de l'agglomération lyonnaise reprises dans le Scot Sud-Loire.

L'agroalimentaire : à l'initiative des chambres consulaires (CMA, CCI, chambre d'agriculture) et avec le soutien financier de Saint-Étienne métropole s'est créée une association, le Pôle agroalimentaire Loire, qui regroupe des entreprises du secteur allant des exploitants agricoles aux distributeurs en passant par les industriels et les artisans, afin de rechercher des synergies et de promouvoir les produits ligériens ou stéphanois.

La création d'entreprise : le dispositif Créafil, qui est un outil du conseil régional de Rhône-Alpes d'aide à la création d'entreprise, s'intéresse aussi bien aux trois secteurs d'activité.

L'économie de proximité : nous avons, sur les six derniers mois, conduit une action avec les trois chambres consulaires et le soutien de la région Rhône-Alpes autour de l'économie de

proximité. Ce concept permet de s'intéresser au développement endogène des entreprises s'appuyant sur les acteurs locaux de l'économie (consommateurs, artisans, salariés, etc.). En bref, il s'agissait de repérer dans nos communes les entreprises artisanales commerciales et de mettre en avant les moteurs d'un développement de proximité. Le constat initial laissait apparaître un fort déséquilibre entre création de richesses locale et consommation locale.

Une des actions mises en place a donc été de promouvoir un rapprochement. Par exemple, aider les PME et TPE locales à répondre aux appels d'offres des donneurs d'ordre publics.

IV. 2 LA DYNAMISATION DU COMMERCE ET DE L'ARTISANAT, UNE ÉCONOMIE DE LA PROXIMITÉ

Pour les communautés, en particulier les moins peuplées d'entre elles, le soutien à l'artisanat et au commerce est crucial, ceux-ci étant indispensables à la vie en commun et à l'animation des centres-bourgs. Mais il s'agit également d'un enjeu d'économie résidentielle capital. Maintenir et promouvoir une activité dynamique permet d'éviter que les habitants ne consomment trop en dehors du territoire, mais également d'attirer de nouveaux consommateurs. Schématiquement, une communauté dont l'artisanat et le commerce sont dynamiques sera attractive pour les consommateurs, issus ou non de son territoire, ce qui génère des effets d'entraînement pour l'activité économique et l'emploi. À l'inverse, les collectivités délaissant ce secteur peuvent voir leurs centres et leurs zones commerciales se vider, ce qui peut se traduire par une baisse des prix de l'immobilier et dégrader l'attractivité du territoire.

• Le Fisac, principal instrument du soutien à l'économie de proximité

Le principal instrument de la stimulation du commerce et de l'artisanat des communautés est le fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (Fisac). Créé en 1989, le Fisac sert à répondre aux menaces pesant sur l'existence et la pérennité de l'artisanat et du commerce de proximité. Il permet de financer des actions de fonctionnement (animation commerciale, communication) ou d'investissement (halles et marchés, équipements professionnels, etc.) via le versement de subventions aux collectivités locales et aux entreprises (le plus souvent en milieu rural). Jusqu'en 2003, les commerces de la grande distribution alimentaient ce fonds via une taxe dédiée. Depuis, le Fisac est directement abondé par le budget de l'État. C'est aujourd'hui le principal vecteur du soutien à l'artisanat et au commerce. La loi de modernisation de l'économie de 2008 donne de nouvelles priorités aux opérations financées par le Fisac : sont ciblés les territoires ruraux, de montagne, les quartiers concernés par la politique de la ville, les halles et les marchés, ainsi que les situations nées de circonstances exceptionnelles.

En 2012, le montant total du Fisac s'élevait à environ 52 millions d'euros, répartis ainsi :

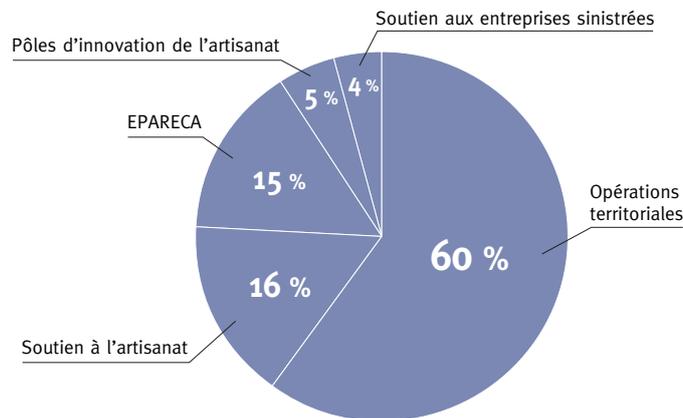
- 31,3 millions d'euros sont consacrés aux opérations territoriales, c'est-à-dire des opérations en zone urbaine ou rurale, individuelles (pour chaque commerce) ou collectives. Il convient de noter que les entreprises aidées dans ce cadre ont un taux de survie à trois ans de 79 %, contre 72 % pour les non-aidées, d'où l'utilité économique du Fisac.



- 8,3 millions d'euros financent des opérations portées par les chambres de métiers, visant à soutenir l'artisanat. Les deux priorités de ces actions sont la création, la transmission et la reprise d'entreprise et la promotion du développement durable.
- 7,8 millions d'euros vont à l'établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (Epareca), qui œuvre à la modernisation des centres commerciaux dégradés dans le cadre de la politique de la ville.
- 2,8 millions d'euros financent les 21 pôles d'innovation de l'artisanat, qui mettent en relation des artisans avec des centres de recherche afin de diffuser des connaissances et des pratiques nouvelles.
- 2 millions d'euros, enfin, sont versés aux entreprises sinistrées par des catastrophes naturelles, comme des intempéries.

RÉPARTITION DU FISAC EN 2012

Source : DGCS,
Ministère de l'Économie

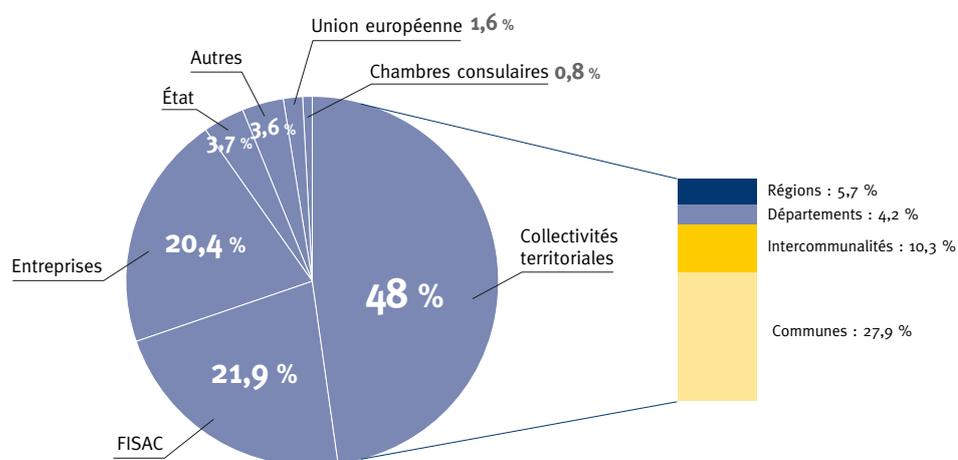


• Un domaine d'intervention résiduel mais important pour les communautés

Dans l'enveloppe de 31,3 millions d'euros consacrée aux opérations territoriales, les régions les plus financées sont l'Aquitaine et Rhône-Alpes, qui reçoivent respectivement 4,2 et 3 millions d'euros, tandis que Champagne-Ardenne et l'Aquitaine sont les plus favorisées en termes de subventions rapportées au nombre d'habitant, avec respectivement 1,98 et 1,33 euro par tête. Si le Fisac s'élevait à environ 52 millions d'euros en 2012, toutes les opérations dans lesquelles il était impliqué étaient cofinancées par une multitude d'acteurs, comme les CCI, les collectivités locales et les entreprises elles-mêmes. Ainsi, près de 400 opérations ont été cofinancées par le Fisac pour un total, tous financeurs confondus, de 237 millions d'euros. Les intercommunalités ont apporté 10,3 % de ce montant, soit 24 millions d'euros ; elles représentent le deuxième niveau de collectivité territoriale financeur après les communes. Les opérations sur lesquelles les communautés se sont le plus investies sont les 101 opérations urbaines, qu'elles ont financées à hauteur de 15 %, soit 16 millions d'euros. Les quelques opérations menées en zone urbaine sensible ont quant à elles été financées à hauteur de 21 % par les communautés, soit 4,3 millions d'euros.

FINANCEMENT DES OPÉRATIONS COPORTÉES PAR LE FISAC

Source : DGCS,
Ministère de l'Économie



Le Fisac a connu une réforme au cours de l'année 2014. En effet, il s'agissait de corriger plusieurs de ses défauts, comme son usage restreint par les maires des petites villes mais aussi un recul des crédits disponibles et une opacité relative. L'objectif est de passer d'une logique de guichet à une logique d'appels à projets assise sur des critères plus transparents. Les projets ciblés sont ceux qui concernent les territoires les plus fragilisés et ceux à plus forte valeur ajoutée.

Les opérations collectives de modernisation de l'artisanat, du commerce et des services (Ocmacs), anciennement appelées Orac, sont les actions de soutien au commerce et à l'artisanat privilégiées dans les territoires. Elles sont cofinancées par le Fisac au titre de ses opérations territoriales mais aussi par les conseils régionaux, généraux, les chambres consulaires et les intercommunalités. Le plus souvent, ce sont les syndicats de pays qui portent ces opérations, afin de disposer d'une large assise territoriale et économique. Les Ocmacs présentent l'avantage de développer une collaboration entre tous les acteurs économiques autour d'un projet lié à des enjeux locaux, ce qui implique une coordination entre eux et un même niveau d'information pour tous. L'Ocmacs comporte en général plusieurs types d'actions :

- Des actions collectives, sous maîtrise d'ouvrage publique (restructuration urbaine, halles et marchés, etc.) ;
- Des actions individuelles, sous maîtrise d'ouvrage privée (modernisation des entreprises).

Chaque opération fixe le détail des conditions dans lesquelles les commerçants et artisans peuvent demander des financements. Ces règles concernent la nature et le chiffre d'affaires de l'entreprise demandeuse, la nature et le montant des investissements envisagés, ainsi que les taux et les plafonds des subventionnements accordés.

Enfin, il convient de rappeler que les communautés peuvent travailler à la dynamisation du commerce et de l'artisanat sans nécessairement s'inscrire dans une procédure codifiée comme les Ocmacs. Une étude de l'Association des petites villes de France parue en 2013 a montré que les politiques d'embellissement et de piétonisation des centres ainsi que la promotion territoriale, la réhabilitation des logements vétustes et les modifications du stationnement devaient être considérées comme relevant de la dynamisation du commerce. Dans ces domaines d'intervention, les intercommunalités sont fondées à agir et peuvent, par ce biais, stimuler l'artisanat et les très petites entreprises.



L'ORAC DU PAYS DE BRIE ET CHAMPAGNE

L'Orac menée par le pays de Brie et Champagne pour le compte des cinq communautés de communes qui le composent est cofinancée par l'État, via le Fisac, et la région Champagne-Ardenne. Des actions de plusieurs types peuvent être menées :

- des aides individuelles, par le subventionnement d'entreprises en développement dans la limite de 20 % de leurs investissements éligibles, eux-mêmes plafonnés à 75 000 euros. Ce volet est le plus important et peut concerner des travaux ou des investissements matériels.
- des actions collectives, par le recours par exemple à des prestataires pour délivrer des formations informatiques, des diagnostics énergétiques ou de mise aux normes d'accessibilité, mais aussi par des opérations de communication autour de la vie économique locale (promotion des marchés, réunions d'information).

La troisième tranche de l'Orac, d'octobre 2010 à juin 2014, a distribué 300 000 euros au titre des aides individuelles, provenant à parité du Fisac et du conseil régional de Champagne-Ardenne. Depuis le démarrage de l'opération, découpée en trois tranches successives, 133 projets ont été soutenus pour un montant global de subventions d'environ 765 000 euros.

La communauté d'agglomération de Châteauroux a réalisé, avec l'assistance d'un cabinet privé, une étude préalable au lancement d'une opération financée par le Fisac. Après un diagnostic des forces et des faiblesses du territoire comme de l'offre commerciale, différentes pistes sont évoquées pour dynamiser le commerce castelroussin. Les stratégies qu'il est possible de mettre en œuvre sont, au choix, le développement et la promotion de l'un des pôles de l'agglomération, le rééquilibrage de l'offre commerciale et entre les différents pôles, ou la spécialisation du commerce de chacun de ces pôles. Les outils préconisés pour dynamiser le commerce sont l'accompagnement des porteurs de projet, le soutien financier à la réalisation de travaux, le réaménagement du centre-ville (réorganisation des flux de circulation, des rues commerçantes, du stationnement), le financement d'animations événementielles et la structuration d'une association de commerçants. Le recrutement d'un animateur en charge du pilotage de ces projets est également envisagé.

IV. I L'ÉCONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE, UN RENOUVELLEMENT DU MODÈLE ENTREPRENEURIAL ?

L'économie sociale et solidaire (ESS) est aujourd'hui un des pans de l'économie et de l'emploi les plus dynamiques en France. Le secteur de l'ESS représente 2,4 millions d'emplois (un salarié privé français sur huit y travaille) et le nombre d'employés y a crû de 23 % depuis 2000, contre 7 % pour l'emploi privé traditionnel³³. Tous les secteurs de l'économie sont concernés par l'ESS, de la mutuelle de santé à l'établissement bancaire en passant par le secteur hospitalier et la transition énergétique. Une organisation est qualifiée de sociale et solidaire si elle respecte les objectifs suivants : avoir un but social autre que le seul partage des bénéfices, avoir des aspirations lucratives limitées et disposer d'une gouvernance démocratique. Les associations, les mutuelles, les coopératives et les fondations portent le plus souvent l'ESS, mais ceci peut également être le cas d'entreprises de droit commun dont l'adhésion aux principes de l'ESS est affichée.

Les acteurs de l'ESS existent spontanément sur les territoires et, compte tenu de leur importance pour l'économie et l'emploi, les collectivités cherchent le plus souvent à accompagner la structuration de ce mouvement préexistant : elles sont plus réactives aux besoins des acteurs de l'ESS qu'anticipatrices vis-à-vis d'eux. Les intercommunalités sont très souvent impliquées dans leur accompagnement au travers de leur compétence développement économique. De plus, investir dans l'ESS permet d'allier les impératifs de développement de l'activité économique, de stimulation de l'emploi et d'action sociale, tous trois chers aux décideurs publics ; ceci est facilité par le fait que les mesures prises pour soutenir l'ESS ne comptent pas parmi les volets du développement économique les plus coûteux (cf. infra). L'emploi dans les structures de l'ESS représente 17 % de l'emploi total de l'agglomération de La Rochelle, ce qui illustre son poids. L'accent y est mis sur le soutien à l'insertion par l'emploi et sur le soutien aux structures d'insertion par l'activité économique comme les ateliers, chantiers et entreprises d'insertion, les associations intermédiaires ou encore les entreprises de travail temporaire d'insertion.

Les intercommunalités peuvent mobiliser trois registres d'action pour encourager le développement de l'ESS sur leur territoire :

- Tout d'abord, mettre à la disposition des acteurs de l'ESS une offre foncière abordable et conforme à leurs attentes permet de répondre à la problématique de la localisation de leurs activités et à celle du coût de leur hébergement. La communauté de communes du Val d'Ille a ainsi créé une pépinière de l'ESS dès 2007, où les porteurs de projet bénéficient d'un accompagnement et disposent de bureaux loués à bas prix avec un bail d'un an renouvelable, de matériel de bureau et de télécommunication et d'espaces de réunion. Un tel dispositif revient à subventionner indirectement l'ESS, en lui fournissant des services à un prix inférieur au marché. Les entreprises sociales qui s'installent dans la pépinière ont, au préalable, réalisé une étude de faisabilité puis reçu l'approbation d'un comité d'agrément.

33. Chiffres cités dans le projet de loi relatif à l'économie sociale et solidaire.

- Par ailleurs, les communautés peuvent participer au financement de l'économie sociale et solidaire plus directement : il est ainsi possible d'intégrer des clauses sociales dans certaines des commandes publiques passées par les pouvoirs adjudicateurs. Dans le respect des règles des marchés publics, il s'agit alors de faire travailler les acteurs de l'ESS qui ne pourraient pas bénéficier de ces fonds publics. À l'agglomération de La Rochelle, plus du tiers des heures travaillées en insertion par l'emploi le sont dans le cadre de marchés publics de travaux et de services comportant une clause d'insertion professionnelle.
- Enfin, la collectivité peut mettre à la disposition des entrepreneurs sociaux des accompagnateurs susceptibles de les aider dans leur développement. Mais la mission d'animation au sens large de l'ESS implique également d'organiser et d'animer des colloques et des forums destinés à faire connaître au grand public le monde et les entreprises de l'ESS, et de mettre en relation les acteurs. La communauté d'agglomération du Boulonnais organise tous les ans un mois de l'ESS. Il s'agit d'apporter un éclairage sur les entreprises et les initiatives de l'ESS portées sur le territoire de l'agglomération. Un prix de l'ESS est remis à cette occasion.

Les stratégies de soutien à l'ESS sont souvent élaborées par tous les acteurs sociaux d'un territoire, sur un mode participatif. En effet, les structures de l'ESS existent depuis plus longtemps que les politiques qui visent à les soutenir ; aussi, il est logique que les intercommunalités cherchent à s'adapter au mieux à leurs différents besoins. De plus, ce secteur se caractérise par une coopération souple entre les acteurs et une politique imposée par une intercommunalité sans concertation préalable serait mal comprise.

L'association ETD a réalisé en 2014 une étude intitulée « L'économie sociale et solidaire au cœur des stratégies économiques locales ». Celle-ci révèle que l'ESS est encore en marge des politiques locales de développement économique conduites par les collectivités. Elle identifie des modalités de soutien à l'ESS qui commence tout d'abord par dépasser les préjugés et favoriser la rencontre des dynamiques entrepreneuriales. Le levier de la commande publique est bien évidemment identifié comme un mode d'intervention. De manière plus globale, le défi consiste à favoriser l'essor des coopérations et des courants d'affaires inter-entreprises (effet « club territorial ») en diversifiant notamment les structures de l'ESS vers le champ des services aux entreprises. Ces courants d'affaires peuvent être particulièrement favorisés entre donneurs d'ordre de l'industrie et structures sous-traitantes de l'ESS, pour tirer parti des potentiels de relocalisation d'activités.

Afin d'intégrer véritablement la dimension de l'ESS dans les stratégies économiques locales, les auteurs plaident pour l'inscription de l'activité des sociétés coopératives d'intérêt collectif (Scic) dans les projets de territoire des collectivités.



FOCUS SUR LE RÉSEAU DES TERRITOIRES POUR UNE ÉCONOMIE SOLIDAIRE (RTES)



Anne-Laure Federici,
déléguée générale de RTES

Quelle est la place des intercommunalités dans le réseau RTES ?

Les différents niveaux de collectivités sont présents au sein de notre réseau : régions, départements, communautés et communes. Le RTES a été créé en 2001, à la suite des élections municipales qui ont vu arriver plusieurs élus en charge de l'ESS. Les régions ont intégré l'ESS après les élections de 2004. Dès cette époque, des intercommunalités se sont investies dans le champ de l'ESS, essentiellement au travers de leur compétence développement économique. Aujourd'hui, sur les 120 collectivités qui composent notre réseau, une quarantaine sont des communautés : c'est l'échelon de collectivité le plus représenté parmi nos membres.

Quelles sont les stratégies intercommunales de développement de l'ESS ?

Il peut s'agir à la fois de favoriser l'émergence de nouveaux acteurs, répondant par exemple à des besoins nouveaux ou à de nouvelles manières de faire, de permettre le développement de structures existantes, mais aussi de renforcer les liens avec les acteurs économiques traditionnels.

Les plans d'action des intercommunalités comportent souvent l'appui aux structures d'accueil, d'accompagnement et de financement des entreprises de l'ESS. La question de l'hébergement des structures est aussi souvent présente, et de nombreuses communautés soutiennent la création de lieux d'hébergement mutualisés. À Grenoble-Alpes métropole par exemple, Artis accueille à la fois des artisans et des acteurs de l'ESS.

Dans la très grande majorité des cas, ces stratégies ont la particularité d'être construites avec les acteurs du territoire. Cette co-construction de la politique s'appuie d'abord sur des rencontres avec les acteurs du territoire qui, souvent, sont peu connus et se connaissent peu entre eux. Il s'agit ainsi de comprendre leurs besoins et de travailler ensemble à la réalisation d'un diagnostic territorial partagé, méthodologie typique de l'ESS. Les communautés de Nantes, Lille, Roanne ou encore Toulouse ont établi leur programme avec ce mode de faire, parfois avec l'assistance d'un cabinet extérieur.

Quelles sont les politiques intercommunales de soutien à l'ESS ?

Les politiques des grandes intercommunalités comportent souvent les axes suivants :

- La promotion : les communautés peuvent agir pour faire connaître les acteurs de l'ESS au grand public, à travers l'organisation de manifestations. Ainsi, l'une des premières réalisations de la communauté urbaine de Nantes, il y a une dizaine d'années, a été d'organiser une grande manifestation, les Écosolies, pour faire connaître le rôle des associations, des coopératives et montrer aussi le poids de l'ESS dans la vie quotidienne de chacun. Cette

première étape permet également aux acteurs de l'ESS de mieux se connaître. Les intercommunalités peuvent aussi travailler à une meilleure diffusion des informations liées à l'ESS, en produisant des données statistiques ou en soutenant l'édition de guides et de sites Internet. La sensibilisation des créateurs d'activité, des consommateurs et des épargnants sur les sujets de l'ESS est essentielle : son développement se fera aussi par les initiatives de chacun.

- Le soutien aux acteurs de l'ESS, direct ou indirect, en développant une approche par filières autour de l'habitat (par l'aide à l'éco-construction, à la réhabilitation de logements), des services à la personne, des déchets (une compétence souvent intercommunale), de la mobilité (développement de l'autopartage à Lille métropole) ou des circuits agricoles courts (soutien aux Amap). L'aide directe aux structures de l'ESS est permise via des subventions finançant une mission d'intérêt général portée par ces acteurs (accueil de personnes handicapées, insertion par l'activité économique, etc.), avec parfois des appels à projet. Ceux-ci peuvent permettre à la collectivité de préciser le domaine d'activité qu'elle souhaite développer, tout en laissant aux acteurs l'initiative des projets développés, d'où l'émergence d'innovations sociales et économiques. D'autre part, les collectivités peuvent être des partenaires directs d'entreprises de l'ESS, au travers des Scic dont le statut permet d'associer collectivités, entrepreneurs, clients et salariés, bénévoles. La loi de 2014 sur l'ESS a porté de 20 % à 50 % la participation maximale des collectivités au capital de ces sociétés coopératives, en faisant ainsi un outil majeur du développement local.
- La commande publique, avec notamment l'introduction de clauses sociales et environnementales, est enfin un moyen important de soutien aux acteurs de l'ESS. À condition de permettre à ces structures, souvent de petite taille, d'être en capacité de répondre à ces appels d'offres. Par exemple, Saint-Étienne métropole soutient la création d'une centrale de marchés solidaires qui informe, forme et accompagne les structures de l'ESS pour leur permettre de répondre à des marchés publics, en les encourageant à se regrouper. L'intégration de clauses sociales dans les commandes publiques est souvent le facteur déclencheur d'une prise de conscience et l'allotissement des marchés publics peut faciliter l'accès des acteurs de l'ESS à la commande publique. Cependant, le recours à l'appel d'offres a pour conséquence une mise en concurrence avec des réponses pré-formatées, c'est-à-dire une perte de la capacité d'innovation.

Quelles sont les meilleures pratiques observées sur les territoires ?

En 2013, à l'occasion des 2^{es} rencontres nationales des collectivités locales autour de l'ESS, nous avons identifié 32 bonnes pratiques de collectivités sur le thème « coopération et mutualisation ». Les initiatives mises en place par les intercommunalités sont très variées : de l'accompagnement d'un projet de recyclage des huiles

alimentaires usagées en circuit court (la Carene) au lancement d'un site participatif sur l'ESS en pays de Brest, en passant par la création d'une boutique éphémère d'acteurs de l'ESS (Pôle Azur Provence).

On peut également mentionner les actions autour de l'immobilier d'entreprise, qui regroupent les acteurs dans un lieu visible et permettent des mutualisations. Nantes métropole a ainsi aidé à la création d'un lieu, le Solilab, qui réunit un magasin, un espace de conférences et des structures d'accompagnement. Ce pôle, situé sur une friche industrielle de 9 000 m² sur l'île de Nantes, accueille 54 entreprises de l'ESS. Le Sicoval, près de Toulouse, a quant à lui dédié aux acteurs de l'ESS un bâtiment de 1 500 m² au cœur d'une zone d'activités de 4 hectares.

Plusieurs de ces initiatives sont des pôles territoriaux de coopération économique (PTCE) qui fédèrent des entreprises, des collectivités locales, des acteurs de l'ESS et des pôles de recherche. Les intercommunalités participent à une quinzaine de PTCE, sur la quarantaine identifiée : ce sont les deuxièmes partenaires après les régions. Cet effort de mutualisation des moyens publics est crucial dans un contexte de restriction des budgets locaux.

Comment la politique de soutien à l'ESS des agglomérations s'articule-t-elle avec leurs autres politiques économiques ?

Aujourd'hui, l'économie sociale et solidaire est presque toujours intégrée dans les volets développement économique des communautés, ce qui n'a pas toujours été le cas. Elle a parfois été rattachée aux associations, à la politique de la ville ou au social.

Les intercommunalités fournissent de plus en plus d'ingénierie, par exemple pour faciliter l'accès aux fonds européens, pour les opérations immobilières ou pour anticiper les évolutions économiques et sociales du territoire et en informer les entreprises de l'ESS. Ces actions peuvent mobiliser l'ensemble des services d'une collectivité. À Voiron, un comité de pilotage a été mis en place entre plusieurs services afin de centraliser les actions relevant de l'ESS et d'y apporter une réponse commune. À Lille métropole, un correspondant ESS a été désigné dans chaque service afin de faire remonter les informations sur les actions entreprises sur le territoire.

L'ESS n'est pas une politique en soi, elle doit irriguer d'autres politiques.

Propos recueillis le 20 mars 2014

LES SOCIÉTÉS COOPÉRATIVES D'INTÉRÊT COLLECTIF

L'une des manières pour les intercommunalités de stimuler l'activité sociale et solidaire sur leur territoire est d'entrer au capital de sociétés coopératives d'intérêt collectif (Scic). Ces coopératives d'utilité sociale regroupent, à leur capital, salariés, usagers et collectivités. Ce statut permet d'associer les usagers et les employés, ce qui n'est pas le cas dans les coopératives de type Scop ou les entreprises en SA. Les intercommunalités ne peuvent participer qu'aux Scic dont l'objet est en lien avec l'une de leurs compétences.

Les secteurs les plus investis par les Scic sont l'environnement, l'agroalimentaire et le conseil aux entreprises et aux territoires. Au cours des trois dernières années, ces trois secteurs d'activité représentaient respectivement 22 %, 19 % et 17 % des Scic créées.

La loi du 31 juillet 2014 relative à l'ESS porte de 20 % à 50 % la part maximale du capital d'une Scic que les collectivités peuvent détenir. Enfin, 40 % des Scic sont associées à une collectivité qui, dans 40 % des cas, s'avère être une intercommunalité. Des subventions de fonctionnement et d'investissement peuvent également être versées par les intercommunalités, conformément aux règles en vigueur sur l'encadrement des aides aux entreprises.

• Les avancées de la loi sur l'ESS du 31 juillet 2014

Le principal objectif de la loi sur l'économie sociale et solidaire du 31 juillet 2014 est d'encourager un changement d'échelle de l'ESS et de favoriser ainsi une croissance plus robuste, plus riche en emplois, plus durable et plus juste socialement. Pour se voir reconnaître dans le champ de l'économie sociale et solidaire, les entreprises doivent justifier de la poursuite d'un objectif d'utilité sociale, d'une gouvernance démocratique ou participative définie par des statuts et d'une gestion au but lucratif limité ou encadré.

Concernant plus particulièrement les collectivités, la loi prévoit notamment :

- une définition de la subvention, qui doit permettre de sécuriser ce mode de financement ;
- la reconnaissance des politiques territoriales d'ESS, avec notamment l'organisation de conférences régionales de l'économie sociale et solidaire et la reconnaissance des démarches de co-construction de ces politiques ;
- la définition du rôle des collectivités locales dans les pôles territoriaux de coopération économique (PTCE) ;
- l'adoption d'un schéma de promotion des achats publics socialement responsables ;
- l'augmentation de la part du capital d'une Scic pouvant être détenue par les collectivités territoriales et leurs groupements.

Les chambres régionales de l'ESS, aujourd'hui très hétérogènes, ont une mission d'observation et de promotion du secteur, ainsi qu'un rôle dans la formation des dirigeants et des salariés.



Le représentant de l'État dans la région et le président du conseil régional organisent, au moins tous les deux ans, une conférence régionale de l'économie sociale et solidaire à laquelle participent notamment les membres de la chambre régionale de l'ESS, les réseaux locaux d'acteurs de l'ESS, les représentants des collectivités territoriales concernées ainsi que les partenaires sociaux concernés.

Si la loi prévoit la mise en place d'une stratégie régionale de développement de l'ESS, celle-ci n'est pas inscrite dans le schéma régional de développement économique, ce qui en fait un document à part, loin de l'idée d'inscription générale de la dimension de l'ESS dans tous les documents contractuels.

FOCUS SUR ROANNAIS AGGLOMÉRATION

Promouvoir l'ESS est un choix politique adopté dans le plan de mandat établi en 2008. Il repose sur deux constats. Tout d'abord, la présence d'entreprises sociales et solidaires sur le territoire, appartenant notamment au secteur associatif, important sur le Roannais. Ces entreprises, souvent de petite taille, rencontraient parfois des difficultés relatives, principalement dues à un manque d'ingénierie et de moyens. L'enjeu était donc de créer une boîte à outils sur le Roannais pour accompagner ces entreprises en difficulté. D'autre part, en concertation avec la chambre régionale de l'ESS (Cress), il est apparu évident de stimuler l'économie sociale et solidaire, en accordant à ce secteur des moyens dédiés comme peuvent le faire les chambres consulaires pour les entreprises de l'économie dite « traditionnelle ». Des dispositifs d'appui ont ainsi été créés, pour éveiller les projets et les vocations, accompagner les créateurs dans la formulation, la construction, la mise en œuvre et le développement de leurs idées. En un mot, accompagner la création d'activités et d'emplois.

Des enjeux de fédération d'acteurs, de création d'activité et de mutualisation des structures

Sur le Roannais, un des premiers chantiers était de mobiliser les acteurs de l'ESS. Élus et techniciens ont travaillé dans ce sens avec notamment, en 2009, la tenue des états généraux de l'ESS visant à faire émerger les problématiques et besoins propres à notre territoire. Ces rencontres participatives ont abouti à la rédaction du programme roannais pour l'économie sociale et solidaire (Progress) formalisant une série de propositions d'actions pour la reconnaissance, l'appui et la structuration de l'ESS sur le territoire. Les principaux enjeux de Progress sont de fédérer les acteurs, accompagner les entreprises dans leur développement et la création d'activité, promouvoir l'ESS et créer des pôles de compétences en favorisant la coopération et la mutualisation entre structures.

Pour la mise en œuvre de ce programme, nous travaillons avec des réseaux, la Cress, l'union régionale des Scop (Urscop), Loire Active, ainsi que Pollens. Cet outil spécifique créé par le territoire

prend la forme d'un point d'accueil unique pour les porteurs de projet d'ESS et fait la promotion de l'ESS auprès des entreprises, des jeunes, des demandeurs d'emploi... 47 acteurs sont fédérés au sein de ce réseau, qui fait office de chambre de l'ESS de proximité, à l'échelle de l'agglomération. C'est un lieu ressource identifié par tous, qui fournit des informations ou un accompagnement et qui mène des actions de promotion de l'ESS auprès du grand public. Il permet de territorialiser la réponse aux besoins des acteurs de l'ESS.

L'agglomération ne s'est pas fixée d'objectifs chiffrés dans sa politique d'ESS. Mais nous avons mandaté la Cress pour mettre en place un observatoire de l'ESS : le panorama de l'ESS du pays roannais. Nous avons ainsi pu constater que, sur la période 2008-2011, les structures de l'ESS sur l'agglomération ont développé 580 emplois (en ETP), dont 448 dans les associations, qui sont fortement majoritaires sur notre territoire (83 % des structures). Ces emplois sont issus à la fois de la création de nouvelles structures et du renforcement de structures existantes. La collectivité dispose des données deux ans après leur collecte mais la croissance de l'emploi a été régulière sur les trois années observées. Ainsi en 2011, ces structures représentaient 11,4 % des emplois de l'agglomération (en ETP) ; à titre de comparaison, ces taux sont de 12,8 % pour la Loire et 10,6 % en Rhône-Alpes.

Pour une meilleure articulation entre ESS et développement économique

Sur la mise en place de pôles de compétences, l'un des objectifs était la création d'une plateforme solidaire du Roannais regroupant plusieurs acteurs du recyclage des déchets : Envie Loire, entreprise d'insertion qui récupère des appareils électriques, Valorise, ateliers et chantiers d'insertion spécialisés dans la collecte et le tri des déchets papier des entreprises et administrations, ainsi qu'Emmaüs Roanne Mably, Cause commune (ressourcerie) et Ajire (déchets verts). Une coopérative (Scic) a été constituée, baptisée C3R, qui collecte les encombrants au domicile des personnes empêchées et dans les déchèteries. Les déchets sont ensuite triés

puis confiés aux différents associés pour être valorisés. Dans un second temps, Roannais agglomération a entrepris la construction d'un bâtiment visant à accueillir la Scic, Valorise et Envie 2E Loire (filiale d'Envie Loire) pour constituer la vitrine de l'ESS et du réemploi. Les Ateliers solidaires abritent 46 emplois, génèrent une activité économique et sociale par l'insertion reconnue par l'ensemble des acteurs économiques roannais. Ils ont été inaugurés en février 2014 en présence de Claude Alphandéry, président du Labo de l'ESS.

La communauté cherche ainsi à mieux articuler ESS et développement économique sur son territoire. Plusieurs cas sont très encourageants à ce titre, notamment une collaboration entre l'Union des industries et métiers de la métallurgie (UIMM) et Valorise. Le modèle est gagnant-gagnant puisque la métallurgie

a du mal à recruter et que le chantier d'insertion forme, par le travail, des personnes désireuses de se raccrocher au marché de l'emploi. L'UIMM peut ainsi recruter des collaborateurs motivés ayant bénéficié, dans leur parcours d'insertion, de formations qualifiantes spécifiques (certificats de qualification).

L'ESS n'est bien sûr pas la réponse exclusive à la question de l'emploi, mais c'est l'un des champs possibles dans la lutte contre le chômage et pour le retour à l'emploi. Pour résumer, dans le Roannais, l'élaboration de la stratégie s'est faite en deux temps. Tout d'abord des élus désireux de stimuler l'ESS sur le territoire en concertation avec les acteurs, puis la mise en œuvre d'un programme fixant les grands axes d'une politique de déploiement et de structuration de l'action de l'ESS sur le Roannais.

LES PÔLES TERRITORIAUX DE COOPÉRATION ÉCONOMIQUE (PTCE)

La loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire, publiée au Journal officiel le 1^{er} août 2014, donne une assise juridique aux pôles territoriaux de coopération économique (PTCE), jusque-là à l'initiative des acteurs de l'ESS. Elle reprend le cadre des pôles de compétitivité afin de favoriser ces « clusters innovants » : les PTCE sont constitués par le regroupement sur un même territoire d'entreprises de l'économie sociale et solidaire (selon la définition de l'article 1^{er} de la loi), qui associe des entreprises, des collectivités territoriales, des centres de recherche, des établissements d'enseignement supérieur, des organismes de formation pour mettre en œuvre une stratégie commune et continue de mutualisation au service de projets économiques innovants socialement et porteurs d'un développement local durable.

Selon l'association RTES, « il existe une corrélation entre l'ancienneté des projets, le montant des budgets de fonctionnement des pôles et le nombre d'emplois permanents au sein de la structure ; a contrario, il n'y a pas de corrélation évidente entre l'ancienneté et la part d'autofinancement, ce qui confirme l'existence de modèles économiques diversifiés ».

Selon les données du RTES, on note une forte présence des collectivités en appui aux projets :

- les régions (95 %), du fait de leur compétence en matière de développement économique et de leurs politiques contractuelles territoriales ;
- les intercommunalités (86 %) et les communes (75 %) en appui de proximité, parfois en bailleurs (foncier, immobilier) ;
- les départements (66 %), largement concernés par les champs d'intervention des pôles (social et solidarité) et qui interviennent directement en soutien aux activités d'insertion notamment (tout comme l'État).

« Si les PTCE, en tant que groupements d'une quinzaine d'entreprises en moyenne, totalisent des chiffres d'affaires honorables de plusieurs millions d'euros et plus de cent salariés, les pôles d'animation et de coordination de ces projets restent fragiles et de très petite taille (deux ETP pour un budget annuel de fonctionnement de 150 000 euros en valeur médiane). Un projet implique en moyenne deux collectivités, à hauteur de 25 000 euros chacune », note le RTES.

Pour Henri Arevalo, conseiller communautaire du Sicoval (Toulouse Sud-Est), vice-président du RTES, ces initiatives « nécessitent une capacité à agir à différents niveaux », pointant ainsi le risque de désengagement des collectivités locales dans un contexte de réduction de leurs dotations (11 milliards de baisse sur trois ans), qui pourrait remettre en cause la pérennisation des PTCE³⁴.

34. Lettre du RTES, n° 23, octobre 2014, éditorial.



IV. 2 LE TOURISME, UN ENJEU D'ÉCONOMIE RÉSIDENIELLE CAPITAL

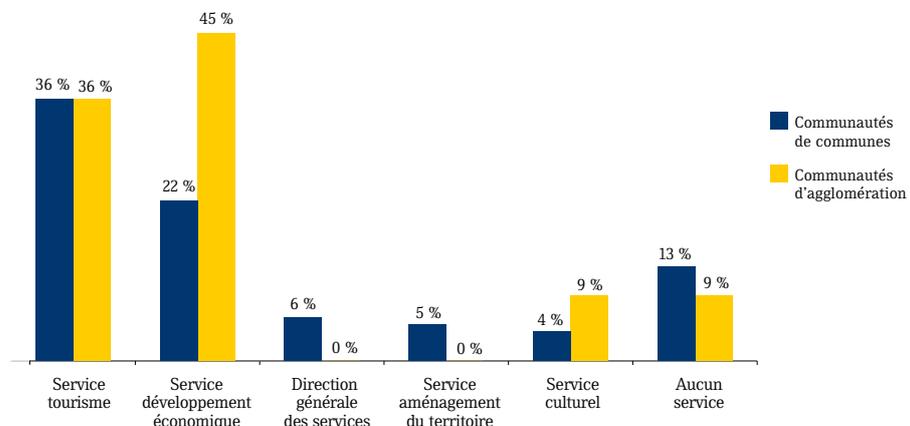
Le soutien au tourisme est un enjeu de développement économique par excellence. Il s'agit de capter, via un territoire attractif, des revenus et de l'activité issus d'autres territoires, dans une logique d'économie résidentielle. Même si la stratégie n'est pas toujours formalisée et portée par des offices, les communautés se chargent le plus souvent d'organiser la promotion du territoire et de soutenir son offre touristique. Les champs couverts par le tourisme sont très vastes, de l'urbain au rural, du culturel au sportif.

• Une compétence diversement portée par les communautés

En 2012, l'AdCF analysait que 85 % des communautés disposaient de la compétence tourisme dans leurs statuts. Par ailleurs, il faut s'intéresser à la manière dont est organisée la maîtrise d'ouvrage de la politique touristique dans les communautés. Une enquête menée par l'AdCF en 2010 avait ainsi fait apparaître des contrastes et des similitudes entre les types d'intercommunalité (voir graphique suivant). Tout d'abord, un tiers des communautés de communes comme des agglomérations disposent d'un service tourisme autonome, chargé de porter cette compétence. A contrario, les agglomérations et les communautés urbaines se distinguent en intégrant plus fortement la dimension économique du tourisme : 45 % d'entre elles l'ont rattaché à leur service du développement économique, contre 22 % des communautés de communes. Dans celles-ci en revanche, les rattachements administratifs sont plus diversifiés : le tourisme peut ainsi être porté par la direction générale des services (6 % des cas), l'aménagement du territoire (5 %) ou le service culturel (4 %). Enfin, il est intéressant de noter qu'une communauté de communes sur huit ne fait porter le tourisme par aucun de ses services.

SERVICES CHARGÉS DE LA POLITIQUE TOURISTIQUE

Source : étude AdCF 2010



Par ailleurs, on assiste à une « communautarisation » croissante des offices de tourisme. En effet, ces derniers jouissaient traditionnellement d'une autonomie de gestion relative ; aussi, un rapprochement des offices et des communautés semble à l'œuvre, d'où un co-portage de la politique touristique toujours plus poussé. Cette intégration croissante s'observe par exemple dans l'agglomération de Vannes, où les élus ont cherché à rapprocher le service touristique de l'office intercommunal en nommant le vice-président de l'agglomération en charge du tourisme au poste de vice-président de l'office de tourisme communautaire (voir page 97). Les offices intercommunaux ont également pris acte de cette évolution et affirmaient en 2013 : « La mutualisation obligatoire du tourisme entre communes et intercommunalités pourrait aller dans le sens d'une meilleure appréhension du développement touristique au niveau local. En effet, l'économie touristique et la politique qui doit en découler ne peuvent plus s'appréhender uniquement dans le cadre du territoire communal. »³⁵

35. Fédération nationale des offices de tourisme de France, *Replaçons le tourisme au cœur des dynamiques de développement local*, juin 2013.

• L'importance d'une stratégie touristique adaptée

Pour faire face à la complexité des enjeux du tourisme, les intercommunalités adoptent des schémas de développement touristique. Ces documents cadre visent à formaliser les enjeux touristiques et les stratégies intercommunales visant à y répondre. Ils sont le plus souvent composés de trois parties : un diagnostic de l'offre touristique et des atouts du territoire, une stratégie de développement du tourisme à moyen terme et un plan d'actions pour la mettre en œuvre. Un tel document permet d'inscrire tous les acteurs du tourisme dans une démarche partagée, afin d'améliorer la coordination entre eux. De même, ce schéma offre une lisibilité plus grande aux partenaires extérieurs de la communauté, comme les hôteliers, les touristes et les financeurs. À l'inverse, il arrive que des communautés ne fassent pas cet effort de formalisation de leur politique touristique. Les actions de promotion territoriale et de recensement de l'offre d'hébergement et de loisirs se mêlent alors et brouillent la lisibilité touristique du territoire.

L'établissement d'un diagnostic est indispensable à la définition d'une stratégie adaptée aux caractéristiques du territoire. Une analyse *Swot* (*Strengths Weaknesses Opportunities Threats*, pour forces faiblesses opportunités menaces) peut s'avérer pertinente. Celle-ci peut être confiée à des consultants privés (bureaux d'études, cabinets spécialisés). Un diagnostic juste permettra d'éviter deux écueils : l'adoption d'une stratégie trop peu ambitieuse, qui ne changera pas les pratiques du tourisme sur le territoire, et les projets surdimensionnés, axés le plus souvent autour de la construction d'un très grand équipement et surestimant la notoriété et l'attractivité du territoire. Le risque est ici de courir en vain derrière le fameux effet Bilbao, dont la réussite économique est trop rapidement attribuée au seul succès du musée Guggenheim.

Christian Mantei, directeur général d'Atout France, l'agence de développement touristique de la France, déclarait à l'AdCF en 2010 que ce gigantisme était « l'erreur de beaucoup de territoires qui ont du potentiel ». « Ce n'est pas parce que vous avez une église classée, une salle polyvalente, un circuit de randonnée et un comité départemental du tourisme qui assure que "le coin est génial" que les touristes vont se précipiter. » Il est donc nécessaire de « prévenir un élu, assez vite, de la viabilité de son projet ». « Ce n'est pas jouer "petit bras" que d'adopter un développement mesuré, en fonction des capacités d'absorption du territoire. »³⁶

36. Intercommunalités n° 146, juin 2010, p. 10.

FOCUS SUR LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DU MOYEN-VERDON



Jérémie Subias, responsable du développement, du tourisme et de la communication

Quelle a été la démarche du schéma de développement touristique ?

Le schéma a été lancé en 2009. Cette démarche n'avait jamais été menée à l'échelle de ce périmètre. Notre communauté a été créée en 1994, puis elle s'est progressivement élargie. Nous cherchions, par ce schéma, à faire émerger un dialogue territorial permettant de partager un état des lieux quantitatif et qualitatif, d'une part, et de fixer les grandes orientations de la politique touristique locale, d'autre part.

Quels en étaient les buts ?

• Développer l'offre touristique, en prenant en compte les aspects économiques, territoriaux, humains et environnementaux. Il

s'agissait de faire en sorte que le tourisme profite au mieux au territoire.

- Sur le plan organisationnel, optimiser les jeux d'acteurs et faciliter le travail en commun de tous les acteurs publics et privés.
- Harmoniser les flux de fréquentation compte tenu de la grande diversité des usages du territoire dans le temps (peuplement différentiel très important entre l'hiver et l'été) et entre les communes (entre le secteur de Castellane qui bénéficie de la notoriété internationale du grand canyon du Verdon et d'autres vallées situées plus au nord et moins attractives sur le plan touristique). Cette démarche était fortement intercommunale.
- Se fixer une stratégie commune, ce qui n'est pas toujours évident pour des territoires qui jouissent sans peine des retombées du tourisme sans avoir eu à s'unifier. Il nous fallait pourtant répondre à la question « quel tourisme en 2020 ? ».
- Élaborer un plan d'action doté de moyens adaptés.



Cette démarche était assez ambitieuse de par ses objectifs et sa méthode. Ayant duré deux ans, sa temporalité a permis une vraie réflexion. Nous avons été assistés d'un bureau d'études qui a utilisé des méthodes participatives, comme l'observation participante, l'animation de tables rondes, la gestion d'un blog ou encore l'organisation d'un voyage d'étude pour prendre exemple sur d'autres territoires.

Quels en sont les résultats ?

Le processus a été assez long. La phase de dialogue s'est bien déroulée et a permis de partager des constats mettant en évidence les forces et les faiblesses du territoire. En dépit de la diversité des acteurs en présence, un vrai consensus s'est dégagé autour de ce diagnostic.

Puis nous avons dû réfléchir au positionnement vers lequel nous souhaitons aller, c'est-à-dire l'image que nous voulons donner. C'est la notion de carrefour qui a été retenue, puisque nous sommes situés entre des territoires de montagne, les gorges du Verdon et les terres de Haute-Provence. La notion de « cœur de destinations » a fait consensus.

Mais quand nous avons parlé de la gouvernance et du financement, le processus s'est bloqué. En effet, compte tenu des grandes différences entre les caractéristiques de l'économie touristique de ce territoire (dix-neuf communes comptant de 35 à 10 000 lits touristiques et une seule commune représentant les trois quarts des lits touristiques du territoire), mais aussi des écarts en matière de perception de la taxe de séjour, une mutualisation était difficile. D'un côté, les petites communes peu développées sur le plan touristique n'ont pas souhaité mutualiser les dépenses à l'échelle intercommunale ; de l'autre, les communes bénéficiant de fortes retombées économiques liées au tourisme n'ont pas vu leur intérêt à mutualiser les recettes. De même, d'aucuns ont pu craindre un recul de leur « souveraineté » avec le transfert de la compétence.

« Deux options envisagées par le bureau d'études »

Le bureau d'études avait d'abord imaginé un transfert total de la compétence tourisme, ce bloc comprenant l'accueil et l'information, la promotion et les équipements. Ce scénario, qui se traduisait notamment par la création d'un office intercommunal et par la mise en place d'une taxe de séjour qui aurait été perçue par la communauté de communes en lieu et place des communes membres, a été vite abandonné pour les raisons de gouvernance et de financement que nous avons évoquées avant.

Le bureau d'études a ensuite proposé un transfert partiel de la compétence tourisme, avec un service de promotion touristique communautaire et le maintien des équipements et offices à la charge des communes, ces dernières continuant de percevoir la taxe de séjour mais en reversant une partie à la communauté de communes sous forme de fonds de concours afin de participer au financement des dépenses de promotion. Cette option au montage alambiqué a finalement aussi été écartée et la compétence

tourisme n'a, au bout du compte, pas été transférée à l'intercommunalité, cette dernière ne portant qu'une partie des opérations prévues dans le plan d'action multi-acteurs qui a ensuite été établi.

Les résultats de cette démarche sont plutôt indirects. Elle a donné lieu à des prises de conscience et suscité des envies qui se sont traduites par des initiatives qui ont vu le jour par la suite, portées par d'autres acteurs et à d'autres échelles. Par exemple la taxe de séjour, qui n'était pas mise en place par toutes les communes, a depuis été généralisée et ses barèmes harmonisés. Une solidarité basée sur une clé de répartition au pro rata du produit des taxes de séjour communales a aussi été mise en place pour répartir équitablement le financement des offices de tourisme entre les différentes communes. Des projets structurants ont également vu le jour, les offices de tourisme travaillant aujourd'hui en partenariat à l'échelle du pays Asses-Verdon-Vaire-Var, pour valoriser une destination touristique cohérente dépassant les territoires administratifs – le Verdon, de sa source au grand canyon –, ce qui permet une coopération large en faveur d'une action plus pertinente. La communauté de communes du Moyen-Verdon a, quant à elle, décidé de renforcer les actions dont elle se chargeait déjà en matière de randonnée, de valorisation du patrimoine, de conseil et d'accompagnement des porteurs de projets touristiques publics et privés.

Quelle est la répartition des rôles entre les services de la communauté et l'office de tourisme ?

Nous ne finançons pas les offices communaux. Ils éditent eux-mêmes leur documentation et gèrent l'accueil. Cependant, nous avons des habitudes de travail en commun et échangeons régulièrement sur certains sujets, le service du tourisme de la communauté de communes intervenant également en matière de conseil auprès des offices.

De manière générale, nous n'avons pas de service du développement économique à proprement parler. Nous n'intervenons pas sur le foncier d'entreprise et notre activité économique reste, pour l'instant, limitée aux aspects liés au tourisme évoqués plus haut ainsi qu'à la promotion de l'économie locale et des produits locaux.

Le soutien au tourisme en chiffres et en actes (faire un encadré)

- La gestion et la promotion des 650 kilomètres de chemins de randonnée, des circuits de VTT et des randonnées itinérantes. 32 000 euros par an sont consacrés à l'entretien courant de ces chemins.
- La valorisation du patrimoine et des savoir-faire, notamment par la valorisation des patrimoines industriel et agricole et la réhabilitation muséographique d'une ancienne distillerie de lavande et d'une minoterie.
- La collaboration avec le pays Asses-Verdon-Vaire-Var, le parc naturel régional du Verdon et les porteurs de projet.

Propos recueillis le 8 avril 2014

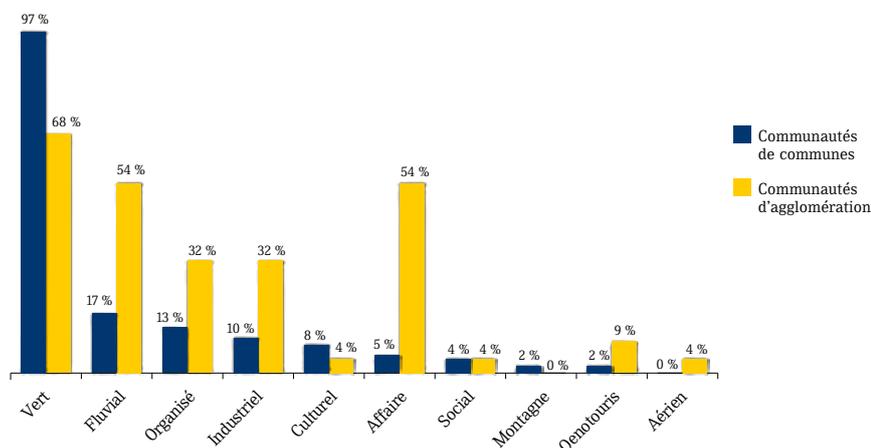
• Du guichet touristique à la stratégie de destination

L'une des tendances des politiques du tourisme est de diversifier les usages que font les touristes d'un territoire. Aux côtés du tourisme vert, du tourisme balnéaire ou des sports alpins si la localisation le permet, les agglomérations cherchent à mettre en valeur d'autres aspects de leur territoire, comme l'œnotourisme, qui joue sur l'offre viticole d'un terroir, le tourisme industriel, qui fait découvrir le patrimoine économique d'une région, ou encore le tourisme mémoriel, comme dans la région de Verdun ou autour des plages du Débarquement. De nouvelles manières d'envisager le tourisme se développent également, à l'instar du tourisme participatif ; ainsi, dans la communauté de communes Moret Seine et Loing, les élus cherchent à axer leur offre de tourisme autant vers les visiteurs extra-communautaires que vers les habitants de l'intercommunalité. Enfin, il s'agit de prendre acte du fait que les comportements des touristes ne sont pas fonction des frontières administratives, et que l'offre touristique doit être pensée comme une offre transversale, indépendamment des institutions qui la portent.

Le tourisme d'affaires enregistre lui aussi une progression considérable. Il s'agit ici de développer les centres de congrès et les parcs des expositions afin d'attirer les colloques de grande envergure. Le plus souvent, ces événements induisent de l'hébergement et de la restauration, entraînant ainsi l'ensemble du secteur touristique. Trois hypothèses peuvent expliquer la croissance du tourisme d'affaires. Tout d'abord, il permet aux territoires dont la fréquentation dépend fortement des conditions météorologiques de rester attractifs de manière plus stable dans le temps. Ensuite, dans un contexte de morosité économique, il peut être intéressant de disposer d'une offre touristique spécifiquement à destination des entreprises, supposément plus solvables. Enfin, le tourisme d'affaires dépend largement des moyens engagés par l'intercommunalité (construction, exploitation de l'équipement), ce qui n'est pas le cas des autres formes de tourisme, plus dépendantes de l'investissement privé.

TYPE DE TOURISME EXERCÉ PAR LES INTERCOMMUNALITÉS

Source : étude AdCF 2010



Dans le cadre des débats en cours sur l'organisation institutionnelle de la compétence (loi NOTRe), l'AdCF plaide pour une articulation plus étroite des stratégies de développement économique et touristique, notamment par l'intégration des schémas régionaux.

Il est, par exemple, tout à fait envisageable de décliner une politique régionale de développement touristique inscrite au schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) par des stratégies de destination à l'échelle du département (comme en Dordogne) ou du pays (exemple du Pays cathare).



FOCUS SUR VANNES AGGLOMÉRATION



Nathalie Poncet, présidente de l'office intercommunal de tourisme jusqu'à mai 2014

Nous considérons, à Vannes agglo, que le tourisme est une activité économique à part entière qui permet de développer des projets de territoire structurants et utiles aux habitants, qui contribue à renforcer notre attractivité pour l'implantation de nouvelles entreprises et qui conforte ainsi l'emploi. La mission de l'office de tourisme Vannes Golfe du Morbihan, partenaire des vingt-quatre communes de Vannes agglo, est de contribuer à faire du territoire la destination d'un tourisme de qualité, attractif et utile à tous. Sa stratégie, étroitement liée au développement économique, se décline suivant quatre axes :

1. Mettre en scène les trois territoires qui composent notre agglomération :

- le littoral et les îles, par la mise en valeur de l'offre nautique (voile, stand-up paddle, kayak, aviron, croisières...) et de la randonnée ;
- la ville de Vannes, labellisée Ville d'art et d'histoire, par le rayonnement de son offre patrimoniale et le développement du tourisme d'affaires ;
- le haut-pays vert, ou rétro-littoral, lieu des sports aéronautiques et de pleine nature.

2. Développer une d'offre « quatre saisons », ou du moins parvenir à animer le territoire de mars à novembre. Nous voulons ainsi faire de Vannes, ville d'art et d'histoire, une ville de congrès, source d'un tourisme qui se déploie en dehors de la haute saison et qui permet une récurrence des loisirs de l'ordre de 30 %.

Pour ce faire, Vannes agglo travaille à la coordination de la mise en œuvre de la destination affaires en lien avec les partenaires, à l'affirmation du positionnement et de l'image de la destination et à la réalisation d'un hall dédié aux congrès, adossé à l'actuel parc des expositions. L'arrivée de la ligne à grande vitesse (LGV) en 2017 nous donne une fenêtre de tir opportune pour l'exploitation de ce troisième hall. Le trafic annuel devrait passer de 1,5 million à 2,5 millions de passagers et la création d'un pôle d'échanges multimodal a été engagée. De même, un casino devrait ouvrir fin 2015. Cette zone d'implantation fait l'objet d'une requalification, grâce au percement du tunnel de Kérino qui permettra de fluidifier la circulation ouest-est et de désengorger la place Gambetta en cœur de ville, et à la rénovation de l'Aquarium, un équipement de loisirs qui accueille plus de 100 000 visiteurs par an.

En matière d'aménagement utile au tourisme urbain et patrimonial, il faut noter un important programme de ravalement des façades des bâtiments situés sur le port de Vannes, le réaménagement de l'ensemble des rives du port, la mise en place l'été de navettes en bus desservant gratuitement le centre historique à partir des parking relais, les minibus qui font le tour du centre-ville pour y favoriser le commerce, le réaménagement

de certaines places, le développement du secteur piétonnier et un programme d'intervention au titre du Fisac de 1,2 million d'euros. Par ailleurs, le nautisme est une filière centrale pour le territoire. Une politique menée sur dix ans en faveur du développement des activités nautiques de compétition a porté ses fruits et permis la création d'un pôle d'excellence dans ce domaine. L'agglomération accueille les meilleurs cabinets d'architecture navale au monde (groupe Finot, VPLP Yacht Design...), la branche compétition de la première voilerie au monde (North Sails) ainsi que des constructeurs leaders mondiaux sur le secteur, tels que Bic Sport (*surf, stand-up paddle, kayak*) et Multiplast (maxi et multicoques...), soit plus de 800 personnes employées. S'appuyant sur cette image du territoire, la pratique nautique de loisir et de compétition peut et doit être développée et valorisée pour les locaux comme pour les touristes.

Vannes agglo centralise, depuis début 2014, la gestion de ses trois bases nautiques au sein d'une entreprise publique locale (EPL) afin de développer et de rendre visible une offre de nautisme tout public, de proximité et touristique. Le territoire a obtenu, fin 2013, le label Station nautique dans le but de promouvoir et de développer le nautisme local, qui compte 150 offres dans douze disciplines, 60 professionnels répartis sur cinq bases nautiques et qui représente un chiffre d'affaires de 10 millions d'euros.

En matière d'aménagement portuaire utile à la dynamique touristique, il faut relever la création d'une gare maritime à Vannes, avec le réaménagement de ses abords, la refonte des ports de l'Île-aux-Moines et d'Arradon, ainsi qu'un ambitieux programme à venir sur Port-Blanc.

Enfin, le haut-pays vert voit la promotion des sports de pleine nature : randonnée, balades contées, vélo, sports aéronautiques (ULM, parachutisme, hélicoptère, montgolfière...). Vannes agglo a racheté l'aérodrome de Vannes Golfe du Morbihan, réaménagé l'aérogare pour 300 000 euros et créé le parc d'activités Aéropark. La mise en valeur de cette offre touristique réconciliant développement économique et qualité de vie contribue fortement à l'attractivité du territoire et a des effets décisifs dans le choix d'implantation de certaines entreprises œuvrant dans les TIC (Wind River, SAB, Celtipharm...) ou dans l'accompagnement au développement de grands groupes internationaux dont les fonctions support sont localisées sur le territoire (Invivo NSA, Cecab, SPF, Socomore).

3. Renforcer les synergies entre les socioprofessionnels du tourisme, les commerçants, les habitants du territoire, les élus, en travaillant, de plus, étroitement avec les comités départemental et régional du tourisme (CDT et CRT) et le cluster tourisme créé par le conseil général du Morbihan.

La compétence tourisme est exercée par l'agglomération et intégrée à la compétence économique. L'office de tourisme est son « bras armé ».

La gouvernance de l'office communautaire, de statut associatif, est constituée d'un président, élu de Vannes agglo et compte un collège de douze élus communautaires représentant les trois

territoires, dont le vice-président en charge du tourisme ; ceux-ci siègent aux côtés de quatre représentants de l'Union des métiers et des industries de l'hôtellerie (UMIH), du Syndicat national des agences de voyage (SNAV), de la Société d'horticulture du pays d'Auray (SHPA) et de la CCI, et d'un collège de huit professionnels du tourisme (hôtellerie, chambres d'hôtes, campings, compagnies maritimes, équipements de loisirs, ostréiculteurs...). Cette mixité élus-professionnels est capitale. Elle permet de recueillir en direct des indicateurs de performance et d'accélérer la concertation, qui se joue notamment au sein des commissions thématiques : tourisme d'affaires, randonnée, démarche qualité, promotion et communication...

L'office est financé à 70 % par l'agglomération et 30 % par les cotisations des 600 adhérents, la billetterie des compagnies maritimes, des spectacles et des visites guidées pour les groupes, le service Vannes Congrès, la boutique...

4. Développer notre savoir-faire et notre faire-savoir

Le savoir-faire correspond à la démarche qualité dans laquelle s'inscrit l'office Vannes Golfe du Morbihan, classé en catégorie 1 et labellisé Qualité tourisme et Tourisme et handicap (moteur, mental, auditif et visuel). Cette démarche doit être partagée par l'ensemble des socioprofessionnels du tourisme du territoire. Une commission spécifique composée d'élus et de professionnels se réunit deux fois par an.

Le faire-savoir est l'effort de promotion et de communication que doit fournir l'office Vannes Golfe du morbihan pour faire valoir la notoriété et l'image de marque du territoire en matière d'offre touristique. Cette démarche passe par une présence mutualisée sur certains salons, l'accueil de la presse, de la radio et de la télévision, des éducteurs et l'ensemble des actions de conseil en séjour assurées sur les trois sites d'accueil et d'information touristique du territoire (Vannes, Île-aux-Moines et Elven). Enfin, elle implique une politique numérique très réactive et une présence multi-supports : site Internet, applications pour smartphone et tablette numérique, réseaux sociaux, bornes numériques dans les gares SNCF...

L'élaboration et la mise en œuvre de la stratégie 2012-2015

La stratégie de développement touristique 2012-2015 a été impulsée par l'office Vannes Golfe du Morbihan, qui a réalisé un bilan des forces et des faiblesses, des opportunités et des menaces du territoire, et proposé un plan d'actions. Cette stratégie a été partagée avec l'ensemble des maires de Vannes agglomération et est suivie par la commission Tourisme où siègent le vice-président en charge du tourisme, le président de l'office Vannes Golfe du Morbihan, des délégués communautaires représentant les trois territoires, ainsi que le directeur général des services et le service du développement économique de l'agglomération.

Nos forces sont tirées de nos richesses naturelles. Le golfe du Morbihan fait partie du Club des plus belles baies du monde. Nous possédons un bassin de navigation exceptionnel, un patrimoine maritime local marqué par l'attractivité de plus de cinquante îles et îlots (Arz, Île-aux-Moines...), un écrin vert et la réserve naturelle des marais de Séné, la ville de Vannes, labellisée Ville d'art et d'histoire et au fort dynamisme événementiel, ainsi qu'une politique

de gratuité. D'où la diversité des activités possibles : mer, terre, air. Nous jouissons également d'une proximité géographique avec des sites touristiques de haute notoriété : Carnac, Quiberon, Belle-Île-en-Mer... Les opportunités identifiées sont : le projet d'inscription des mégalithes au patrimoine mondial de l'Unesco, le classement du golfe du Morbihan en parc naturel régional, l'arrivée de la LGV (Paris sera à 2h20 en 2017), le fort investissement de Vannes agglomération sur la filière nautique, la recherche croissante de sites authentiques pour le tourisme d'affaires, et l'intérêt accru pour le sport santé (randonnée, course à pied, vélo).

Nos menaces, en revanche, peuvent être liées à l'aléa climatique qui, couplé au raccourcissement de la durée des séjours des touristes, peut conduire (*low cost* aidant) à privilégier l'assurance soleil. Restent un contexte économique morose, la forte concurrence sur le tourisme d'affaires des villes de congrès ayant déjà des capacités d'accueil importantes et des équipements dédiés, et enfin une baisse de la clientèle étrangère (un touriste sur cinq aujourd'hui), les dessertes aériennes de la Bretagne étant modestes.

Suite à ce bilan, quatre axes ont été proposés pour la stratégie, que les politiques d'aménagement de l'espace (Vannes intra muros, les rives du port, le tunnel de Kérino, etc) et d'infrastructures (portuaires avec l'Île-aux-Moines, Arradon et la gare maritime, aéroportuaires et multimodales autour de la gare SNCF) ainsi que l'accompagnement par Vannes agglomération du développement de la pratique nautique et du tourisme d'affaires servent très utilement. Pour l'organisation de la politique touristique, la synergie entre Vannes agglomération et l'office de tourisme Vannes Golfe du Morbihan est capitale ; de même, le tandem que forment le président de l'office de tourisme et le vice-président de Vannes agglomération en charge du tourisme est un atout pour les socioprofessionnels. Il garantit l'écoute réactive du terrain, des préoccupations économiques des professionnels du tourisme, et fait le lien avec le politique, par l'écoute des élus en charge du développement harmonieux des projets de territoire utiles à tous les habitants. L'équipe de l'office de tourisme, composée de huit personnes (quinze en saison), travaille également ce lien avec les techniciens de Vannes agglomération : services du développement économique, des sports et de la culture. Les indicateurs socioéconomiques, les statistiques récentes de fréquentation des équipements (ports, musées, expositions, parc des expositions) et des transports (compagnies maritimes, navettes) et les taux d'occupation des hébergements sont des leviers de réflexion et d'action précieux qu'il faut mutualiser entre les services de l'office de tourisme et de Vannes agglomération.

Le bilan de notre mandat est assez positif. Les maires ont tous été consultés afin de comprendre leurs attentes individuelles vis-à-vis de la politique touristique. Une feuille de route a été tracée. Pour faire émerger une vision commune du tourisme, il faut toujours s'efforcer de trouver un dénominateur commun entre tous les acteurs et montrer en quoi chacun apporte une valeur ajoutée à l'ensemble, en quoi le projet touristique peut être un atout pour la valorisation des richesses socioéconomiques et naturelles, et surtout pour les habitants du territoire. C'est un travail pédagogique de longue haleine. La pertinence et l'acceptation du projet touristique repose sur ce plaidoyer. Reste qu'en matière touristique, les frontières de la collectivité sont virtuelles ; mais là est un autre débat.

Propos recueillis le 16 avril 2014



Laurent Trogrlic, président de la communauté de communes du bassin de Pompey, président de la commission développement économique et emploi de l'AdCF



Alain Berthéas, président de la communauté d'agglomération de Loire Forez, vice-président de la commission développement économique et emploi de l'AdCF

La clarification des compétences dans le domaine du développement économique, c'est pour quand ?

Laurent Trogrlic : Nous vivons un moment intéressant avec l'examen en cours du projet de loi NOTRe. Comme à son habitude, l'AdCF a proposé des améliorations au texte dont les dispositions phares consistent à renforcer les responsabilités économiques des régions. Leur rôle de coordination doit être spécifié car le développement économique est une très vaste politique publique. Nul ne conteste leur rôle dans le domaine des aides économiques, de l'appui à l'export ou en matière de formation professionnelle ou même de la coordination des stratégies d'attractivité, de tourisme ou de clusters. Au-delà de ces cœurs de métiers, le soutien au développement économique passe par beaucoup d'autres leviers que les régions ne sont pas en mesure d'activer directement. C'est justement aux intercommunalités, qui sont compétentes de plein droit à l'échelle locale, d'assurer les relations de proximité avec les entreprises, en leur proposant des services support ainsi qu'à leurs salariés. Il en va de même en matière d'animation des réseaux d'entreprises, d'interface avec les milieux technologiques. Je suis assez optimiste : dans le cadre de l'élaboration des nouveaux Schémas régionaux de développement économique, le partage des rôles entre régions et communautés va s'imposer comme une évidence...

Alain Berthéas : Je suis assez confiant également, même si on a pu entendre des discours très simplistes ces derniers temps : « le bloc communal s'occupe du foncier et de l'immobilier d'entreprises, la région fait tout le reste ». C'est mal connaître la réalité du terrain, celle de nos bassins d'emplois. Nos intercommunalités peuvent garantir la cohérence des interventions dans les territoires en proposant des solutions opérationnelles aux entreprises et en se positionnant comme des interlocuteurs de premier niveau. C'est une maille indispensable pour anticiper les mutations économiques, réfléchir aux qualifications locales avec des Clubs de DRH, par exemple, pour orienter les créateurs, les appuyer, mais également pour mettre en réseau les entrepreneurs avec les opérateurs de l'emploi, de l'Enseignement supérieur ou impulser des projets collaboratifs.

Concrètement, comment rendre plus efficace les interventions publiques ?

Alain Berthéas : De mon point de vue, le redéploiement du réseau consulaire à l'échelle régionale (CCIR) ne s'est pas encore traduit par les optimisations et les clarifications que les entrepreneurs sont en droit d'attendre : en matière d'accompagnement, on ne peut que constater l'enchevêtrement des missions exercées par les agences de développement économique, les multiples niveaux de collectivités locales et les CCI mais aussi les services de l'État (Dirrecte). Bien évidemment, certaines initiatives visent à réduire les redondances et rapprocher les partenaires, mais le mouvement est encore insuffisant. L'AdCF défend le principe d'une fonction d'intégration des missions d'appui au développement économique en identifiant un point d'entrée unique dans chaque bassin d'emploi. J'inclus bien évidemment les opérateurs du tourisme.

Laurent Trogrlic : Cette fonction d'intégrateur doit permettre d'engager des coopérations renforcées entre les intercommunalités compétentes dans le domaine du développement économique

en unifiant sous une même maîtrise d'ouvrage certaines missions et outils comme les Maisons de l'emploi par exemple. Même si ce qui compte, c'est la fonction d'ensemblier, pas les outils... outils qui doivent être pilotés au plan politique, c'est indispensable.

Alain Berthéas : De ce point de vue, nous serons attentifs à l'évolution de la gouvernance des agences départementales de développement économique.

Comment voyez-vous le rôle de l'AdCF pour intensifier les relations entreprises-territoires ?

Laurent Trogrlic : Depuis cinq ans, je pense que nous avons énormément progressé dans un contexte de crise profonde, de mutation de notre système productif et d'accélération des cycles économiques. Les élus ont une meilleure maîtrise des fondamentaux du développement économique territorial et l'AdCF a apporté sa contribution. Ses nombreuses études sur les contours de la compétence économique et les moteurs des économies locales ont permis d'offrir des grilles de lecture aux développeurs économiques de nos intercommunalités. Nous allons continuer. À l'occasion de sa 25^e convention nationale (9 et 10 octobre 2014), dont le thème central était consacré au développement économique local et aux « nouvelles alliances entre les entreprises et les territoires », l'AdCF a proposé aux acteurs économiques, aux partenaires sociaux et aux représentants des universités un nouveau pacte territorial pour la croissance, l'emploi et l'innovation. Notre commission développement économique a été réinstallée le 12 février 2015, nous avons un beau programme de travail devant nous qui peut être un véritable support pour le dialogue social territorial, une dimension qui m'est particulièrement chère.

Alain Berthéas : Nous comptons bien ne pas en rester à de simples incantations. Nous devons faire vivre nos propositions dans les territoires avec notre réseau d'intercommunalités et dans le cadre des futures conférences territoriales de l'action publique. Ces instances ne doivent pas être des lieux d'aimables discussions mais des espaces de co-production des stratégies régionales de développement économique. Nous devons avoir un vrai débat sur le niveau d'implication des entrepreneurs pour le développement économique de nos territoires. Comment mieux structurer nos chaînes de valeur, garantir un ancrage territorial de nos entreprises compétitives ? Cela passe indéniablement par la qualité du dialogue entre le monde économique et les collectivités locales qui ont une responsabilité importante en matière d'investissement public, avec l'accès à la commande publique des TPE-PME... Cela passe aussi par de bonnes relations inter-entreprises entre donneurs d'ordre et sous traitants. Enfin, aux niveaux national et régional, l'AdCF doit faire progresser les connaissances sur le développement économique territorial et renforcer sa place dans les formations des cadres territoriaux. Nous avons devant nous un véritable défi, celui de monter en gamme et en compétences pour l'élaboration de nos politiques d'appui au développement économique en constituant des équipes polyvalentes. Et cela ouvre une question en matière de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences et de politique RH, car ce sont de nouveaux métiers qui doivent trouver leur place dans la fonction publique territoriale.



CONCLUSION

Au terme de cette analyse des stratégies et actions économiques locales, le lecteur aura pu mesurer l'extrême diversité des moyens mobilisés par les communautés au titre de leurs compétences de développement, la variété des stratégies tenant à des profils productifs et/ou résidentiels très contrastés. Ce travail avait pour but d'illustrer de manière concrète une compétence de développement économique souvent mal connue. Il ne se voulait aucunement un guide méthodologique mais plutôt un panorama sur les pratiques.

Alors que d'innombrables travaux sont disponibles sur les politiques d'urbanisme, de logement, de transports, d'environnement... les actions économiques des collectivités, et a fortiori des communautés, restent peu étudiées. Quelques évaluations (Cour des Comptes, mission Queyranne-Demaël-Jurgensen) évoquent la complexité et les coûts des aides aux entreprises, mais n'entrent guère dans le concret des politiques économiques locales contemporaines, de plus en plus immatérielles, constituées de matière grise et d'ingénierie et moins de subventions.

Rares sont les institutions scientifiques françaises ou universitaires dans lesquelles ces sujets sont réellement étudiés ou enseignés. Les formations dédiées au sein des écoles de management ou des cursus de décideurs territoriaux sont encore trop rares, même si quelques progrès sont perceptibles depuis peu.

L'ambition de l'AdCF, en lien avec ses partenaires (Caisse des Dépôts, réseau CNER des agences de développement...) est d'intensifier ses travaux d'analyse et de proposer davantage de cadres d'échanges à ses adhérents sur ces sujets. Sous le pilotage de sa commission « développement économique et emploi », d'autres études seront engagées en 2015 pour aller plus loin. Nouveaux modes d'organisation des acteurs dans les bassins d'emploi, relations de coopération entre communautés et régions, mise en réseau des « développeurs » à l'échelle des régions... feront partie des prochains objets d'analyse et de réflexion.

AdCF : Assemblée des Communautés de France

AMAP : association pour le maintien d'une agriculture paysanne

AMGVF : Association des maires des grandes villes de France

AVE : Alliance Villes Emploi

CCI : chambre de commerce et d'industrie

CDT et CRT : comité départemental et régional du tourisme

CEEI : centre européen d'entreprises et d'innovation

CESER : conseil économique, social et environnemental régional

CFE : cotisation foncière des entreprises

CMA : chambre des métiers de l'artisanat

CNR : centre national de référence

CPER : contrat de projet État-région

CHU : centre hospitalier universitaire

CREFOP : Comité Régional de l'Emploi, de la Formation et de l'Orientation Professionnelles (ex : CCREFP)

CRESS : chambre régionale de l'économie sociale et solidaire

CTAP : conférences territoriales de l'action publique

DATAR : Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale devenue

CGET : Commissariat général à l'égalité des territoires

DU : diplôme universitaire

DGEFP : Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle

EIT : espace initiatives territoriales

EPL : entreprise publique locale

ESS : économie sociale et solidaire

ETI : entreprise de taille intermédiaire

Feder : Fonds européen de développement régional

FISAC : Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce

FPU : fiscalité professionnelle unique

FSE : fonds social européen

GEIQ : groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification

GPEC-T : gestion prévisionnelle des emplois et des compétences territoriale

GRETA : GRoupement d'ETablisements (de l'éducation nationale pour la formation des adultes)

GTEC : gestion territoriale des emplois et des compétences

IUMM : Union des industries métiers de la métallurgie

NOTRe : projet de loi nouvelle organisation de la République

OIN : opération d'intérêt national

PAEN : Périmètre agricole et naturel

PCET : pôles territoriaux de coopération économique

Plie : plan local pour l'insertion et l'emploi

PLU : plan local d'urbanisme

PME : petites et moyennes entreprises

SAFER : société d'aménagement et d'établissement rural

SATT : société d'accélération du transfert de technologie

SCIC : société coopérative d'intérêt collectif

SCOT : schéma de cohérence territoriale

SNAV : syndicat national des agences de voyage

SPL : société publique locale

SRDEII : schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation

UFR : unité de formation recherche

UMIH : union des métiers et des industries de l'hôtellerie

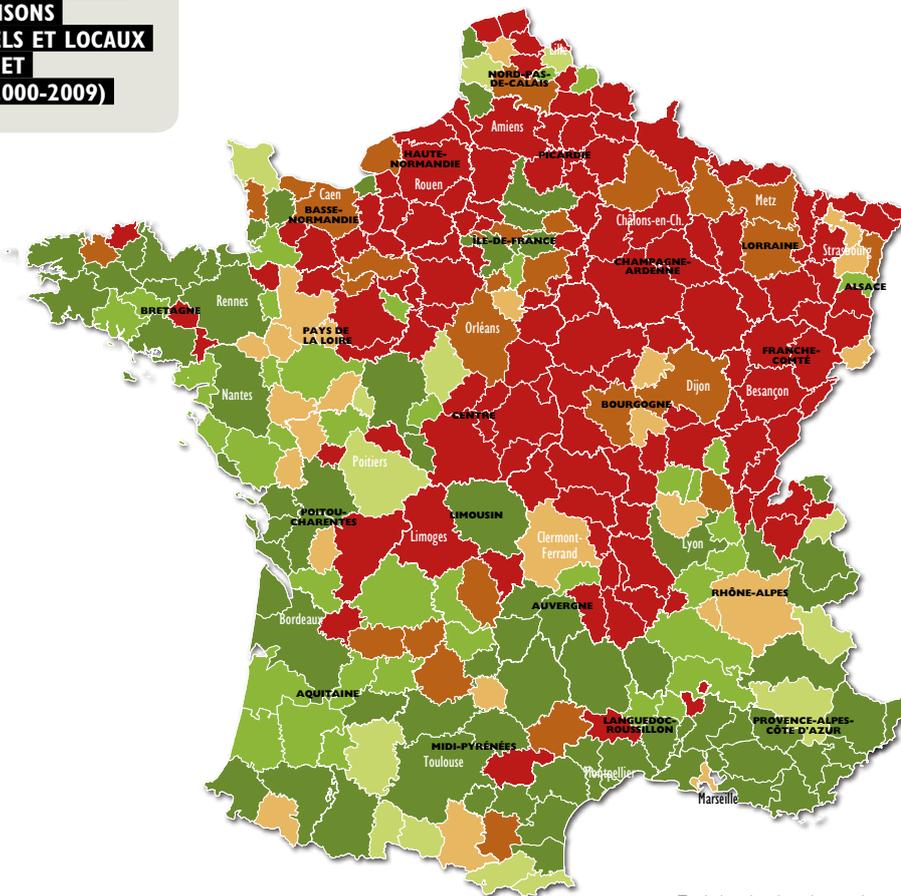
TASCOM : taxes sur les surfaces commerciales

TPE : très petites entreprises

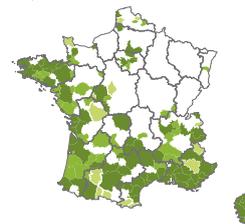
VAE : validation des acquis par l'expérience

ZFU : zone franche urbaine

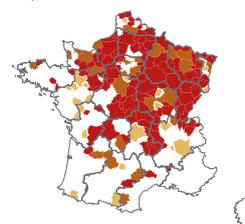
**TYPLOGIE DES ZONES D'EMPLOI
SELON LES COMBINAISONS
D'EFFETS STRUCTURELS ET LOCAUX
SELON DENIS CARRÉ ET
NADINE LEVRATTO (2000-2009)**



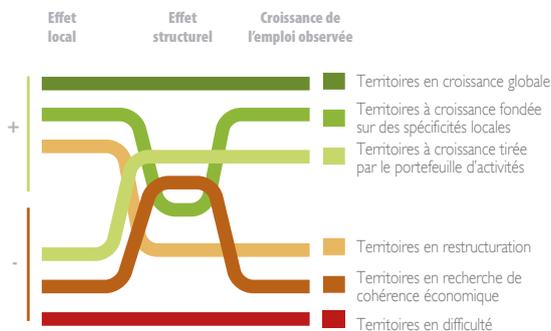
Territoires dont la croissance de l'emploi observée est supérieure à la moyenne nationale



Territoires dont la croissance de l'emploi observée est inférieure à la moyenne nationale



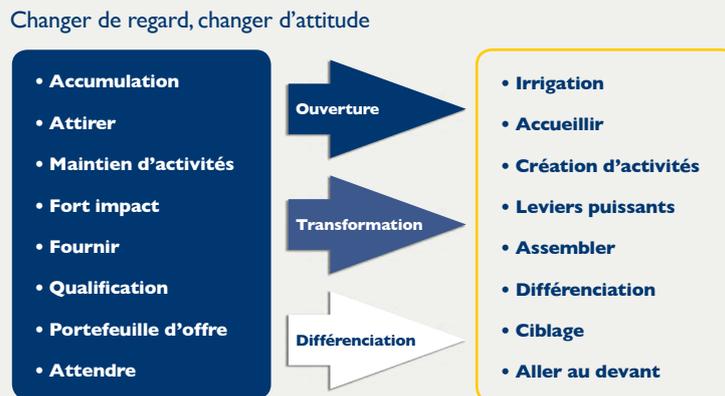
Typologie des zones d'emploi



Les entreprises du secteur compétitif dans les territoires. Les déterminants de la croissance.
Juin 2013
<http://www.adcf.org/files/ADCF-EtudeEconomix-130624-web-ok.pdf>

LES TRAVAUX DE MAIRIE-CONSEILS (GROUPE CAISSE DES DÉPÔTS) SUR L'ÉCONOMIE RÉGÉNÉRATIVE

Premier principe : en changeant de regard sur le territoire, on peut voir de nouvelles ressources.



Source : Franck Chaigneau / Guy Dumélie

Deuxième principe : toute caractéristique locale est potentiellement une souche de développement.

- Tous les territoires ont des caractéristiques, positives ou négatives, qui peuvent faire souches de croissance et d'innovation.
- En portant un regard nouveau sur le territoire, certains ont repéré des souches potentielles de développement.
- En reconnectant les acteurs à ces souches, ils ont créé des opportunités économiques.
- La dynamique interne du territoire les a démarqués et différenciés pour attirer des entreprises et des projets.
- Le territoire n'est pas seulement un « réceptacle », c'est aussi un « milieu ».

Troisième principe : la dynamique endogène peut générer l'attractivité exogène.

Le parti pris : repartir du kilomètre 0.

L'économie régénérative répond à une seule et même (double) question :

- des territoires :

Que peut-on faire ici, à partir de ce qu'on a, pour augmenter la richesse locale ?

- des entrepreneurs :

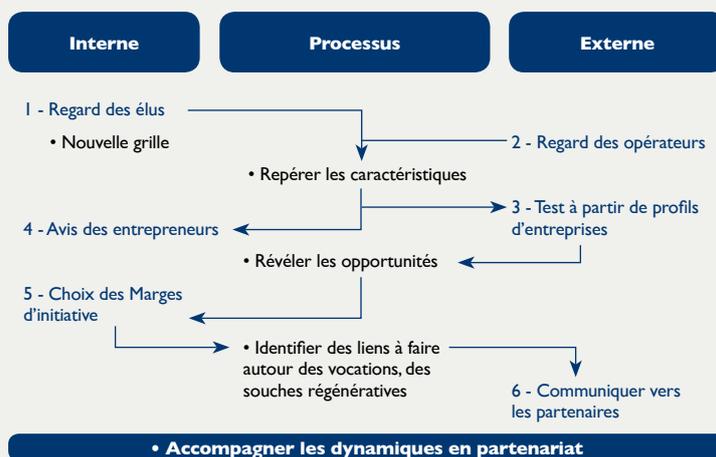
Pourquoi créer ou s'implanter ici plutôt qu'ailleurs ?

Quatrième principe : affirmer des vocations permet de construire autour d'elles des dynamiques transversales.

- La régénération ne repose pas sur une action structurante mais sur un bouquet d'actions en synergie.
- Une ou plusieurs caractéristiques du territoire sont mises en avant pour le différencier et orienter l'évolution du tissu économique local.
- Valorisation culturelle, touristique, résidentielle et productive sont articulées et mises en dynamique, successivement ou simultanément.
- Pas de développement sans prise de risque... à mesurer, accompagner, partager, tout en rassurant avec un cadre méthodologique.

Cinquième principe : un cadre rigoureux permet d'organiser la parole pour stimuler la créativité et préparer le passage à l'acte.

Une méthode pour démarrer un processus régénératif



Source : Franck Chaigneau / Guy Dumélie

Sixième principe : en régénérant l'économie d'un territoire, on peut produire un écosystème créatif local.

Une intuition à l'usage... Les éléments d'un écosystème créatif local

- **Une avant-garde** : une tête chercheuse qui va au devant des idées nouvelles et les fait entrer sur le territoire (laboratoire, centre de formation, musée, résidence d'artiste...).
- **Un capteur** : un espace d'accueil positif des idées, de test, d'essais, d'erreurs, de synthèse créative (living lab, fab lab, Point chance, Balise, CitésLab, couveuses, pépinières, incubateurs...).
- **Un amplificateur** : une plateforme d'offres de services aux créateurs et entrepreneurs (réseaux d'entreprises, d'accompagnement, de financement...).
- **Quelques graines** : une grappe d'entreprises d'un même univers professionnel
 - pas une filière : pas une chaîne de valeur avec des liens intégrateurs - sous-traitants ;
 - pas un cluster : pas de mutualisation de fonctions d'innovation ou de promotion ;
 - un agrégat qui bénéficie d'une dynamique locale sur une thématique.
- **Une thématique** : un capital immatériel, imaginaire localisé, image, identité (AOC, Made in... quelque part. C'est ici que ça se passe...) ; « *un univers symbolique et imaginaire qui démarque les produits et services* » (S. Cordobes et R. Ducret).
- **Une mise en récit** : traduite en offre touristique et de loisirs (histoire des savoir-faire, visite de lieux de production, stages, auto-production, loisirs créatifs...).
- **Une locomotive** : un événementiel marqueur de positionnement (festival, congrès, compétition, foire à...).
- **Un bouillonnement** : entretenu par les politiques sociales et culturelles (manifestations, expositions, conférences, spectacles, ateliers jeunesse, centres de loisirs...).

Ressources :



La méthode « DynÉco : territoires et dynamiques économiques »



Les publications suites aux rencontres des territoires en dynamiques : Territoires en dynamiques : vers une économie régénérative ?



La méthode « Identités et attractivité touristique locale »



Économie régénérative : faut-il choisir entre tourisme et industrie ?

MUTATIONS SOCIO-ÉCONOMIQUES ET TERRITOIRES : LES RESSOURCES DE L'ANTICIPATION. LES RECOMMANDATIONS DE LA MISSION PILOTÉE PAR JEAN-PIERRE AUBERT³⁷

La mission pilotée par Jean-Pierre Aubert à la demande de l'ancien Premier ministre Jean-Marc Ayraut a rendu son rapport fin octobre 2014. Elle propose de développer une approche offensive et préventive de la gestion des mutations économiques, qui s'appuie sur les ressources de l'anticipation « active ».

En effet pour l'écosystème territorial, au-delà des entreprises directement concernées, les restructurations d'entreprises sont les symptômes de l'évolution de certains secteurs ou filières économiques, qui vont au-delà de simples ajustements conjoncturels et expriment une transformation structurelle aux effets systémiques. L'enjeu est de construire des capacités de transition (capacités d'évolution et passerelles) tant pour les personnes que pour les entreprises et les territoires.

Pour ce faire, la mission propose de réorienter le dispositif actuel d'anticipation et de gestion des mutations économiques, en mettant la priorité sur la construction commune de l'avenir et en gérant les aspects destructeurs et créateurs de ces mutations, en cohérence avec cet objectif.

La mission propose un fonctionnement en mode projet. Ce choix d'organisation s'impose en raison du caractère expérimental des actions envisageables et du caractère inédit de la démarche.

La mission propose de soutenir le développement d'une vingtaine d'espaces d'initiatives territoriales (EIT) instaurant la coopération des acteurs concernés par un problème précis d'anticipation des mutations économiques et sociales. Les EIT rassemblent, dans un comité opérationnel, trois types d'acteurs sur un territoire projet donné : les élus, les chefs d'entreprise et les représentants des salariés qui choisissent de s'engager dans la démarche. La région et l'État les rejoignent au sein d'un comité de coordination stratégique qui fixe les grandes orientations du projet.

Une task force rassemblant des praticiens experts viendra en appui aux EIT et permettra de capitaliser les expériences.

Il est nécessaire, en matière de mutations et de restructurations, de renforcer la production d'informations fiables et pertinentes sur les évolutions des entreprises et les parcours professionnels, de manière à rendre possible leur appropriation par les acteurs concernés. Ces informations n'existent pour l'instant que de manière sporadique et il s'agit de les systématiser.

La mission propose de décliner sur le plan territorial les travaux réalisés par le Commissariat à la stratégie et à la prospective et de mobiliser à cette fin les acteurs divers, pour qu'ils développent les capacités d'étude et de mesure statistiques dans le champ de la prospective de la production, des compétences et des emplois.

La mission propose de mettre en place une quinzaine de dispositifs locaux de prévention des risques et de conseil auprès de PME en mutation, et de favoriser le développement d'accords d'anticipation et de gestion des mutations économiques en s'appuyant sur les accords nationaux interprofessionnels de janvier et décembre 2013 et sur les lois consécutives de juin 2013 et mars 2014, et en privilégiant l'innovation et les collaborations inter-entreprises.

Certaines grandes entreprises ont construit, depuis longtemps, des structures d'intervention légères et pertinentes visant à faciliter les transitions professionnelles et à réindustrialiser les territoires dont elles se retirent. La mission propose d'étendre ces dispositifs à une cinquantaine de grands groupes, en privilégiant l'action concertée avec les territoires concernés. La mission propose de mettre en place, dans les EIT, des « dispositifs d'interpellation » permettant aux représentants des salariés d'obtenir, en cas de difficultés structurelles avérées ou anticipées, des réponses de l'entreprise et de faire des suggestions, dans la discrétion nécessaire et dans l'effectivité opérationnelle.

La mission observe que l'implication des salariés et de leurs représentants dans la gestion des mobilités et des séquences de formation est, à l'heure actuelle, insuffisante et propose d'expérimenter l'instauration de délégués aux transitions professionnelles au sein des institutions représentatives du personnel dans une cinquantaine d'entreprises ou de territoires. Ces délégués auront pour fonction de conseiller les salariés dans leur parcours professionnel, de favoriser et de négocier les moyens de ces parcours sur les territoires, en lien avec les diverses institutions concernées et au sein de l'entreprise.

Afin d'assurer l'évaluation et la diffusion des modes opératoires et des résultats obtenus, la mission propose de contribuer directement à l'animation d'une plateforme nationale rassemblant un partenariat représentatif des acteurs impliqués dans l'anticipation et la gestion des mutations économiques, administrations centrales, associations représentatives des territoires et partenaires sociaux.

37. Rapport de la mission : http://www.chaire-mai.org/wp-content/uploads/2014/10/rapport-MAAMEFINALRe%CC%81vise%CC%8122_10_2014.pdf



**AVENIR DES COMPÉTENCES ÉCONOMIQUES DES RÉGIONS ET DES COMMUNAUTÉS :
SPÉCIFIER LES « CŒURS DE MÉTIER » ET ORGANISER LA COMPLÉMENTARITÉ. LES PROPOSITIONS DE L'ADCF
DANS LE CADRE DU DÉBAT PARLEMENTAIRE SUR LE PROJET DE LOI PORTANT NOUVELLE ORGANISATION
TERRITORIALE DE LA RÉPUBLIQUE (NOTRe)**

L'AdCF s'est toujours montrée favorable au renforcement du rôle de coordination des régions dans le champ des aides directes aux entreprises (aides financières) et de leurs relations avec les organismes de formation professionnelle.

Le soutien au développement économique local ne saurait pour autant se réduire à ces modes d'intervention. **Les entreprises sont en attente, dans les territoires, de nombreux services support qui ne sont pas de la compétence première des régions.**

Il en est ainsi de l'immobilier économique, des zones d'activités mais aussi du logement des salariés, des réseaux techniques et services urbains, des transports de proximité..., qui contribuent à l'« écosystème » dans lequel se meuvent les entreprises au quotidien et pas seulement à des moments précis de leur développement. Il est fondamental que les entreprises disposent d'interlocuteurs capables d'agir au cœur des bassins d'emploi (« points d'entrée uniques »). Les projets de territoire dont les communautés ont la charge n'auraient aucun sens sans l'intégration d'axes forts en matière de développement économique et d'emploi.

Le développement économique fait partie des compétences statutaires obligatoires de l'ensemble des communautés. Il serait impensable de se priver de leur concours actif au développement local.

Le projet de loi NOTRe *conforte le rôle premier des régions et des communautés en matière d'action économique, en spécifiant leurs interventions respectives.* Les régions doivent assurer la cohérence des aides financières (aides « directes »), organiser la cohérence entre des politiques d'attractivité des territoires et les programmes d'internationalisation des PME-ETI, structurer les grandes filières régionales et les appuis publics aux pôles de compétitivité.

Enquête AdCF auprès des présidents de communauté (septembre 2014)

Pour 45 % des présidents de communauté, le développement économique et l'emploi sont le premier domaine de compétence des communautés à renforcer dans le cadre du projet de loi NOTRe. C'est le premier domaine cité, devant l'urbanisme et l'aménagement.

Les communautés doivent, de leur côté, coordonner l'offre de services support aux entreprises délivrée par le bloc local et l'animation économique de proximité.

Il serait ainsi utile d'organiser :

- la généralisation de la fiscalité professionnelle unique (FPU) au sein des intercommunalités ;
- l'intégration intercommunale des compétences économiques, étendue au secteur du tourisme.

La CTAP comme lieu de coproduction des stratégies

Les stratégies d'animation économique (organisation des filières, clusters, pôles de compétitivité...) doivent néanmoins résulter d'une véritable coproduction entre régions et collectivités infra-régionales. **La cohérence globale des interventions des différents niveaux pourrait relever de débats au sein de la conférence territoriale de l'action publique (CTAP)** et des conventions d'exercice des compétences partagées chargées de décliner les SRDEII. De même, il serait utile de procéder à la révision des divers zonages territoriaux (ZFU, zones de revitalisation rurale, aides à finalité régionale) au sein de ces CTAP.

L'AdCF s'est prononcée pour une inscription claire et affirmée des politiques touristiques au sein de la compétence économique. Elle souhaite éviter la constitution d'une ingénierie touristique « en silo », coupée des stratégies économiques générales. Représentant près de 9 % du PIB et constituant le principal levier de développement de nombreux territoires, le tourisme doit devenir un axe fort des projets de développement. Opposer redressement productif et tourisme n'aurait aucun sens lorsque l'on constate le dynamisme actuel, sur le plan productif lui-même, des territoires mis en valeur il y a vingt ou trente ans par leur attractivité touristique.

Dans ces circonstances, l'AdCF a plaidé pour que le tourisme constitue un volet des futurs SRDEII et a défendu le principe d'un « chef de file » régional pour coordonner les stratégies de destination. L'organisation des filières et des contrats de destination doit être mise en débat dans un cadre régional et s'appuyer sur les grandes programmations contractuelles. La complémentarité des missions entre comités régionaux du tourisme, comités départementaux et offices locaux doit être aménagée via les conventions d'exercice des compétences partagées prévues par la loi Maptam.

De même, l'AdCF s'est montrée favorable à ce que la compétence de développement économique des communautés intègre de plein droit les politiques locales de soutien au tourisme, à l'instar de ce qui est prévu pour les métropoles et les communautés urbaines. Des incitations fortes doivent être proposées pour le transfert des offices au niveau intercommunal, tout en permettant le maintien d'une identité spécifique pour les stations classées.

Les propositions de l'AdCF :

- conforter les rôles respectifs des régions et des communautés en matière de développement économique, en les spécifiant ;
- conforter les communautés dans leur mission de coordination locale des services support aux entreprises ;
- généraliser la fiscalité professionnelle unique ;
- supprimer l'intérêt communautaire de la compétence développement économique des intercommunalités, en l'élargissant au tourisme ainsi qu'au soutien et à la préservation des activités agricoles et forestières ;
- créer une compétence communautaire « politique locale du commerce et actions de soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire » ;
- encourager la mutualisation des services support aux entreprises entre communautés, entreprises publiques locales, organismes consulaires, agences de développement..., à l'échelle des bassins d'emploi ;
- faciliter la constitution d'un pilotage intégré des outils territorialisés des politiques de l'emploi et de l'insertion (Plie, maisons de l'emploi, missions locales...).

VERS UN NOUVEAU PACTE TERRITORIAL POUR LA CROISSANCE ET L'INNOVATION

Programme d'actions de l'AdCF adopté lors de la 25^e convention nationale de l'intercommunalité,
Lille, 8-10 octobre 2014

Confrontée à une crise profonde, la France a besoin de retrouver la voie de la croissance et du redressement productif. L'emploi est la priorité des Français. De démographie dynamique, notre pays est tenu de créer davantage d'emplois pérennes et à plus forte valeur ajoutée. C'est dans nos territoires que se joue cet effort de redressement, à travers des projets concrets portés par les acteurs privés et publics.

À travers l'investissement public et ses effets d'entraînement sur l'investissement privé, mais aussi par leur contribution à des écosystèmes locaux porteurs de croissance et d'innovations, les collectivités ont un rôle à jouer fondamental. Au cœur des bassins d'emploi, les agglomérations et intercommunalités entendent prendre toutes leurs responsabilités pour soutenir nos activités économiques. Elles proposent aux partenaires sociaux et aux grands acteurs de l'innovation que sont les universités un **nouveau pacte territorial**.

À travers ce projet de pacte, l'AdCF souhaite s'engager sur 7 engagements concrets.

1. Des bassins d'emploi mieux organisés : clarifier les rôles, mutualiser les compétences

Objectifs concrets :

- Constituer des « points d'entrée » lisibles pour les entreprises dans les circuits administratifs (logique de point d'entrée unique pour les mises en relation) ;
- Mutualiser les services et compétences des intercommunalités avec les établissements consulaires, les agences locales de développement, les sociétés d'économie mixte... ;
- Simplifier les circuits de décision dans l'offre de solutions foncières et immobilières ;
- Renforcer les compétences « opérationnelles » des intercommunalités pour en faire l'interlocuteur de proximité sur les besoins des entreprises : aménagement économique, soutiens des créateurs, appuis des clubs locaux d'entreprises, offre de services supports et équipements publics (réseaux divers, numérique, logement et transport des salariés...) ;
- Améliorer et simplifier la gouvernance des politiques locales de l'emploi et de l'insertion (unifier la gouvernance des Maisons de l'emploi, des PLIE et des Missions locales).

2. Le rapprochement des communautés et des régions sur les stratégies économiques

Objectifs concrets :

- Constituer au sein des futures CTAP une formation thématique associant les acteurs économiques (CESER, partenaires sociaux, CCI...) ;
- Appuyer les communautés pour les aider à s'inscrire dans les stratégies régionales (réseaux régionaux de l'AdCF) et préparer les futurs Schémas Régionaux de Développement Économique d'Innovation et d'Internationalisation (SRDE-II) ;
- Favoriser les mutualisations inter-communautaires (cf. pôles d'équilibre) de l'ingénierie dans les territoires ruraux ;
- Mieux territorialiser les stratégies régionales à l'échelle des bassins d'emploi (formation professionnelle, animation de filières, politiques de clusters...).

3. Préserver nos capacités d'investissement public et leurs effets d'entraînement sur les économies locales

Objectifs concrets :

- Faire face aux baisses de dotations par un effort prioritaire sur les dépenses de gestion courante ;
- Réduire les effets négatifs des normes sur les coûts de gestion des services publics mais aussi les temps de réalisation des projets ;
- Généraliser les plans pluriannuels d'investissement de territoires (coordonnant projets communautaires et municipaux) ;
- Informer les entreprises sur ces plans pluriannuels et les consulter en amont sur les stratégies ;
- Améliorer l'accès des TPE-PME à la commande publique par des options de regroupement ;
- Encourager un respect strict des délais de paiement légaux ;
- Réfléchir à de nouveaux outils de « co-investissement » public-privé.

4. Soutenir en priorité la mise en réseau des entreprises et développer une culture de l'innovation et de la R&D dans les territoires

Objectifs concrets :

- Garantir un soutien très actif de l'AdCF et de ses adhérents aux actions de mise en réseau des entreprises (politiques de « clusters », systèmes productifs localisés...) = vers des « communautés d'entreprises » dans les territoires ;
- Veiller à un ancrage territorial fort des nouvelles « chaînes de valeur » et à leurs effets d'entraînement sur les économies locales ;
- Soutenir les nouvelles formes d'économie collaborative (économie sociale et solidaire, économie circulaire...) ;
- Encourager l'insertion dans les projets de territoires de véritables stratégies locales de soutien à l'innovation dans toutes ses composantes (produit, marché, process...).

5. Agir sur les ressources humaines et les qualifications locales

Objectifs concrets :

- Systématiser les démarches de gestion prévisionnelle de l'emploi et de ses compétences territoriales (GPECT) à l'échelle des bassins d'emploi (en lien avec les régions et les OPCA) ;
- Soutenir les dispositifs d'interface technologique et les projets collaboratifs entre les entreprises et l'Enseignement supérieur et la recherche ;
- Ré-ancrer les campus universitaires au cœur des territoires et des tissus productifs (stratégies de sites) ;
- Accompagner la sécurisation des parcours professionnels, la transmission des savoir-faire industriels (« CV de sites ») et l'employabilité des personnes (stratégie de résilience territoriale) ;
- Appuyer le développement de l'apprentissage et de l'alternance ;
- Décliner et ajuster localement la stratégie européenne (vers 50 % d'une classe d'âge au niveau Licence / Bac +3).

6. Renforcer les instances de concertation entreprises-territoires, donner une nouvelle ambition au dialogue social territorial

Objectifs concrets :

- Redynamiser les conseils de développement et leurs collèges socio-économiques ;
- Garantir une concertation amont avec les entreprises et les différents secteurs économiques sur l'évolution de la fiscalité économique (CVAE, CFE, versement transport, TASCOT, redevance spéciale...) ;
- Proposer des évolutions des assiettes fiscales plus favorables aux entreprises exposées à la concurrence internationale (cf. premières propositions formulées dans le cadre des Assises sur la fiscalité des entreprises) ;
- Promouvoir le « dialogue social territorialisé » dans chaque bassin d'emploi en aménageant les rythmes de vie des salariés (logement, transports, PDE-PDIE, services de la petite enfance, etc) ;
- S'appuyer sur les initiatives fédératrices déjà bien structurées (cf. plates formes d'initiatives locales) pour élargir les partenariats locaux.

7. Aux niveaux national et régional : faire progresser les connaissances sur le développement économique territorial et renforcer sa place dans les formations des cadres territoriaux

Objectifs concrets :

- Accroître les échanges et initiatives communes entre les « têtes de réseau » sur l'analyse des économies territoriales (partenaires sociaux, CCI, clusters, agences de développement, think tanks, services des collectivités...) ;
- Soutenir les travaux de recherche et d'évaluation conduits sur les stratégies économiques locales et les liens territoires-entreprises ;
- Renforcer la place du développement économique territorial dans les formations initiales et continues des cadres territoriaux (INET, écoles de commerce, Sciences Po, Instituts d'urbanisme...) ;
- Familiariser les élus communautaires aux outils et stratégies du développement économique contemporain ;
- Engager un cycle de rencontres régionales de l'AdCF consacré à ces questions.

PILOTAGE DE L'ÉTUDE

Nicolas Portier
Délégué général, AdCF

Olivier Crépin
*Responsable Développement économique,
transports et mobilités*

TRAVAIL D'ENQUÊTE ET RÉALISATION DES INTERVIEWS

Loïc Le Mercier
*Stagiaire chargé d'études à l'AdCF,
diplômé du Master stratégies territoriales
et urbaines de Sciences Po*

SUIVI ÉDITORIAL

Anne-Sophie Blanchard-Chautard
*Chef de projets événementiels
et éditoriaux, AdCF*

MISE EN PAGE

Agence epiceum

CRÉDITS PHOTO

*Yannick Brossard ; Bernard Cianca ;
Frédéric Delattre ; Matthieu Mitschké ;
Lionel Pagès ; Synopter ;
service communication du TCO*

Mars 2015

*La reproduction partielle ou totale de ce document est interdite sans accord préalable et express
de ses auteurs. Tous droits réservés.*



AdCF
22, rue Joubert
75009 Paris
T. : 01 55 04 89 00
F. : 01 55 04 89 01

adcf@adcf.asso.fr
www.adcf.org