

INTERCOMMUNALITÉS  
— DE FRANCE —



# ÉTUDE QUINQUENNALE ÉCONOMIQUE 2022

L'INTERCOMMUNALITÉ,  
PARTENAIRE INCONTOURNABLE DU  
DÉVELOPPEMENT LOCAL

**SEPTEMBRE 2022**

ÉTUDE



# Sommaire

**Editorial** P. 04

**Contexte et enjeux** P. 06

**Méthodologie de l'étude** P. 07

**Chiffres clés** P. 08

**Boite à idées** P. 10

**P. 12**

## **1. L'intercommunalité, un acteur incontournable de la sphère du développement économique local**

---

1.1	Des moyens et une stratégie : la professionnalisation des intercommunalités	P. 14
1.1.1	Les services de développement économiques intercommunaux se généralisent et se renforcent	P. 14
1.1.2	Des territoires qui se dotent d'une stratégie formalisée et débattue politiquement	P. 16
1.1.3	Une nécessaire remise à plat de la fiscalité économique locale	P. 18
1.2	La montée en puissance de l'intercommunalité comme animatrice du tissu économique local	P. 21
1.2.1	Une structure d'observation, d'anticipation et de suivi du monde économique	P. 21
1.2.2	Un soutien économique pour les entreprises	P. 26
1.2.3	La crise sanitaire : une opportunité de rapprochement dans la durée entre l'intercommunalité et son tissu économique	P. 28
1.2.4	Une intervention aux étapes clés de la vie des entreprises	P. 30
1.3	L'intercommunalité se coordonne avec ses principaux partenaires	P. 33
1.3.1	L'intercommunalité comme animatrice des parties prenantes du développement économique local	P. 33
1.3.2	Une action partagée avec leurs satellites et les collectivités partenaires	P. 35
1.3.3	Les régions : un partenaire économique spécifique	P. 36
1.3.4	L'État : vers une nouvelle forme d'intervention économique locale ?	P. 39

**P. 42**

## **2. Les politiques économiques intercommunales dans leur diversité et leur complexité**

---

2.1	Le foncier : cœur historique des compétences intercommunales dans un contexte de sobriété foncière	P. 44
2.2	Attractivité économique : des actions concrètes vers la mise en place d'une réelle stratégie	P. 46
2.2.1	L'attractivité, un concept à plusieurs visages	P. 46
2.2.2	Des actions opérationnelles multiples au service de l'attractivité économique productive du territoire	P. 48
2.2.3	Les intercommunalités agissent avec un réseau de partenaires	P. 51
2.2.4	Des actions mises en place mais peu de stratégie d'attractivité	P. 52
2.2.5	Faut-il développer une marque territoriale ?	P. 52
2.3	Emploi, compétence, formation, enseignement supérieur : un enjeu partagé	P. 54
2.3.1	Les intercommunalités agissent en matière d'emploi au sein d'un réseau d'acteurs dense	P. 56
2.3.2	Les difficultés de recrutement dans l'industrie : les intercommunalités coordonnent des solutions plurielles	P. 58
2.3.3	Enseignement supérieur et recherche dans les territoires : un maillage à renforcer	P. 60
2.4	Accompagner les transitions écologiques et numériques des entreprises dans les territoires	P. 62
2.5	Les collectivités locales, nouveaux soutiens des ambitions nationales de réindustrialisation	P. 64
2.6	L'économie sociale et solidaire : un mode de développement économique complémentaire	P. 65
2.7	Commerces de proximité, un levier économique et d'attractivité des territoires	P. 68
	Glossaire	P. 73



**Sébastien Martin,**  
*Président d'Intercommunalités  
de France*



**Laurent Trogrlic,**  
*Secrétaire national et Président de la  
commission développement  
économique et  
enseignement supérieur*

Le développement économique de nos territoires doit rester l'une des grandes priorités nationales mais seule une croissance robuste, décarbonée et respectueuse de notre environnement, permettra d'effectuer la synthèse entre essor économique, grands défis écologiques et équilibre budgétaire.

Les Intercommunalités de France sont pleinement engagées dans le chantier de la réindustrialisation de nos territoires. 542 d'entre elles animent sur le terrain le programme Territoires d'industrie en lien avec leurs industriels et aux côtés de l'Etat et des régions. C'est sur les intercommunalités que reposera la charge d'aménager des espaces d'activité pour l'accueil d'implantations industrielles et concevoir les parcs technologiques de l'avenir, mieux desservis, plus denses en services et plus sobres en ressources.

Une croissance économique durable nécessitera également la mobilisation de chacun au service des compétences. Les Intercommunalités de France souhaitent que les questions d'emploi, d'insertion professionnelle et de formation tout au long de la vie soient une priorité. C'est de fait au cœur de nos bassins d'emploi, au plus près des entreprises et des lieux de formation, que doivent se construire les solutions d'insertion et d'apprentissage, mais aussi les parcours de formation initiale et continue, dans le cadre d'une stratégie régionale. Notre pays et nos territoires ont également besoin d'emplois de qualité, à forte valeur ajoutée, correspondant aux activités et aux besoins économiques et sociaux de l'avenir, marqués notamment par la révolution numérique.

Alors que des transformations majeures vont affecter l'ensemble de l'économie, des métiers du commerce à ceux de l'industrie, de l'agriculture aux professions du tourisme, de la santé aux activités culturelles..., il faudra faciliter les mobilités professionnelles, trouver des solutions mutualisées entre entreprises et développer l'économie circulaire, tirer pleinement parti des opportunités offertes par le numérique, encourager l'économie sociale et solidaire. Les intercommunalités sont disposées à accompagner les entreprises et les filières de leurs territoires dans leurs propres efforts de transition.

Cette enquête quinquennale éclaire ces différentes dimensions et fournit des expériences inspirantes pour permettre à chacun de réfléchir à ses priorités, sa stratégie économique et ses partenariats.

# Édito d'Intercommunalités de France

# Édito de Régions de France



**Les défis auxquels notre pays doit aujourd'hui faire face sont considérables** : réindustrialisation, souveraineté industrielle, sécurisation de notre chaîne d'approvisionnement, transition énergétique et environnementale, transformation de notre modèle social...

Pour relever ces défis, condition de la préservation de la prospérité de notre économie et du rang de la France dans le concert des nations, nous devons être en mesure de **tirer tous les enseignements des crises** que nous avons affrontées depuis deux ans : crise sanitaire, avec la covid-19, crise diplomatique et humanitaire, avec la guerre en Ukraine et ses conséquences économiques et humaines dévastatrices, mais aussi **crise écologique**, avec l'accélération du changement climatique dont les effets sur les territoires sont de plus en plus visibles.

Face à ces défis, nous, élus régionaux, partageons avec nos partenaires des intercommunalités, des **convictions fortes quant aux conditions de notre réussite collective et au rôle clef des territoires** en matière économique, comme l'illustre l'étude publiée aujourd'hui par Intercommunalités de France, et pour répondre aux enjeux sociaux et environnementaux qu'implique la transformation de notre modèle industriel.

L'étude donne à voir non seulement le dynamisme des intercommunalités et l'importance du couple formé avec les régions, mais aussi la diversité des leviers d'actions et des stratégies locales susceptibles d'être mises en œuvre par les acteurs locaux, au service de la reconquête industrielle et du développement économique de nos territoires.

**La première conviction, c'est que le réarmement industriel de notre pays passera par les territoires.** Le lancement de grands programmes d'investissements nationaux, comme « France 2030 » est important pour dégager les moyens budgétaires de long terme et fixer un cap pour le renouveau de notre industrie. Mais l'État ne peut pas tout. La mise en œuvre de ces grands plans d'investissements doit s'appuyer sur les territoires, les mieux à même d'identifier les projets, de mobiliser les forces vives présentes dans leurs écosystèmes, de la TPE/PME à l'ETI, de mettre en réseaux les acteurs locaux et de créer les synergies indispensables à des projets industriels ambitieux.

Des usines performantes ont besoin d'écosystèmes locaux dynamiques, et de salariés bien formés, et de ce point de vue le couple Région – Intercommunalité, qui a montré sa pertinence avec le dispositif « Territoires d'industrie », sont des alliés essentiels sur lequel l'État doit mieux s'appuyer. La crise actuelle nous rappelle qu'il n'y pas d'industries sans bassins industriels. 70 % de l'emploi industriel se situe dans des villes de moins de 20 000 habitants

**La seconde conviction que nous partageons est que le réarmement industriel sera vert ou ne sera pas.** Nos collectivités sont des acteurs et partenaires incontournables pour aider les entreprises et les filières de leurs territoires à innover, à créer les activités économiques respectueuses de l'environnement, à décarboner leurs activités, à acquérir aussi les compétences nécessaires pour répondre aux besoins des nouveaux métiers. Dans les régions, comme dans ma région Occitanie, nous sommes totalement engagés auprès des industriels et des filières pour développer « l'avion vert » de demain, accélérer le déploiement des énergies renouvelables (H2), soutenir le développement des mobilités électriques (batteries).

**La troisième conviction, enfin, est que nous devons aussi faire évoluer notre culture de l'action publique, pour apprendre à mieux travailler ensemble, État, collectivités et entreprises, mais aussi Europe.** Seule une coopération étroite, respectueuse des compétences des partenaires, nous permettra d'enrayer le déclin de l'industrie française (13 % de la population active contre 25,5 % pour l'Allemagne et 19,7 % pour l'Italie, pour une contribution de seulement 14 % au PIB français contre 32 % en Allemagne). Ce déclin n'a rien d'inexorable. Il exige un esprit de coopération pour co-construire – UE, État, collectivités – la politique industrielle. Une volonté d'agir aussi pour transformer et relocaliser en partant des territoires, en mobilisant tous les leviers à notre disposition dans une logique de coopération et de contractualisation : accompagnement, financement (notamment fonds propres), soutien à l'industrie du futur, soutien aux transformations des PME, innovation – recherche, formations et compétences, mobilités...



**Carole Delga,**  
Présidente de  
Régions de France

## UNE CLARIFICATION INSTITUTIONNELLE DE L'ACTION ÉCONOMIQUE

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 28 janvier 2014, de modernisation de l'action publique territoriale et d'**affirmation des métropoles**, dite « **MAPTAM** », et celle du 7 août 2015, portant nouvelle organisation territoriale de la République (**NOTRe**), le rôle de chacun a été clarifié en confiant spécifiquement le développement économique aux Régions et aux intercommunalités. Ces lois ont conduit à un vaste mouvement de **recomposition des périmètres intercommunaux** avec de nombreuses fusions d'intercommunalités en 2017 et la **création d'établissements publics territoriaux** au sein de la métropole du Grand Paris.

Au-delà de ces **évolutions institutionnelles**, les intercommunalités sont également confrontées sur le terrain à **trois grands types de transition du monde économique de leur territoire**.

### TROIS GRANDS TYPES DE TRANSITION À L'ŒUVRE

- **la transition démographique, liée au vieillissement des chefs d'entreprises**, induisant la nécessité d'anticiper et d'accompagner ces derniers dans la transmission/reprise de leur patrimoine et/ou de leur activité professionnelle au risque de perdre des savoir-faire, des emplois et des outils de production performants,
- **la transition digitale**, et en particulier celle du commerce (offre en ligne, click&collect, dark store...), de **l'industrie** (robotisation, intelligence artificielle, prototypage, fabrication additive...) et **des TPE/PME** (dématérialisation des factures, des marchés publics, des offres de recrutement ...),
- **la transition écologique des entreprises et leur décarbonation**, que ce soit au travers de la rénovation énergétique des bâtiments, l'amélioration des process de production (limiter la consommation d'énergie et de matières, recycler), et bien entendu la **sobriété foncière économique accélérée par le zéro artificialisation nette (ZAN)**.

### L'INTERCOMMUNALITÉ, LE BON ÉCHELON POUR ACCOMPAGNER LES MUTATIONS DES BASSINS ÉCONOMIQUES, D'EMPLOIS ET DE VIE.

Comment **observer et faciliter ces transformations** et à **quelle échelle** : régionale, bassin économique ou industriel, périmètre intercommunal, voire au niveau des zones d'activités, ou d'un quartier de ville ? Quelles stratégies mettre en œuvre et avec qui ? **Quels moyens** y consacrer ? Comment **travailler en transversalité** au sein de l'intercommunalité afin que

les différents services internes construisent ensemble la réponse (développement économique, urbanisme, déchets, mobilité, habitat, énergie, gestion de l'eau, foncier, voirie et éclairage public, ...) ?

Cette étude vise également à s'interroger sur le rôle de l'intercommunalité et de son **articulation avec les autres acteurs clé** du développement économique (région, Etat, agences de développement, clusters, chambres consulaires, service public pour l'emploi, SEM, SPL, acteurs de l'économie sociale et solidaire ....) afin d'observer le tissu économique, accompagner les entreprises, animer des réseaux, puis **catalyser, voire expérimenter ou impulser des solutions individuelles ou collectives à ces différentes mutations**.

**La coopération avec les territoires voisins** et la limitation des effets de concurrence entre les territoires liés notamment à la multiplication des appels à projet ou manifestation d'intérêt de l'Etat (PIA 4, France relance et France 2030 ...) devient également un enjeu. **Comment garder un territoire attractif pour les entreprises qui y sont installées ? Comment capter de nouvelles activités** et des profils de **salariés adaptés aux besoins de recrutement local** ? Comment continuer à implanter ou **développer de nouvelles filières, y compris industrielles** dans un contexte de **raréfaction du foncier économique et de baisse globale de la fiscalité économique** ?

La présente étude cherche à analyser **d'une part si ces différents mouvements institutionnels mais également la crise sanitaire ont permis de consolider la stratégie et les moyens des intercommunalités en matière de développement économique local et de conforter la place d'animateur qu'elles occupent** au sein des réseaux d'acteurs économiques. **D'autre part**, cette étude permet d'**explorer plus précisément les politiques économiques thématiques dans lesquelles les intercommunalités sont parties prenantes ou à l'initiative en réponse à l'évolution de leur tissu économique et aux questions qu'elle soulève**.

L'ambition de ce travail d'analyse est de **brosser un panorama de l'existant depuis la précédente enquête menée en 2016**, à partir de **301 questionnaires collectés, d'une quinzaine de retours d'expérience qualitatifs d'intercommunalités** qui ont partagé leurs bonnes pratiques et de l'éclairage de plusieurs **partenaires clés**. Il s'agit également de **proposer une vision d'ensemble et une prise de recul** aux élus et agents intercommunaux concernant la **diversité et la complexité de l'action économique locale**, et de **mettre en exergue certaines pratiques et méthodes inspirantes**.

# Contexte et enjeux



## Méthodologie de l'étude

L'étude s'appuie sur les réponses apportées à un questionnaire en ligne, entre mars et mai 2022, par 301 intercommunalités adhérentes à Intercommunalités de France. L'échantillon ainsi constitué représente **¼ des intercommunalités françaises**<sup>1</sup>.

Pour faciliter l'analyse, les communautés urbaines, les établissements publics territoriaux et les métropoles ont été regroupés dans un ensemble « Grand Urbain ».

Les réponses obtenues font apparaître une répartition géographique relativement équilibrée proportionnellement au nombre d'intercommunalités présentes dans chaque région. Il est à noter que 2/3 des intercommunalités répondantes comptent moins de 50 000 habitants et ¼ ont un nombre d'emplois compris entre 5 001 et 10 000 salariés.

Cette enquête a été complétée par une quinzaine d'entretiens semi-directifs réalisés auprès d'agents des services de développement économique de communautés de communes et d'agglomération.

Il est à noter que le sujet de la gestion du foncier économique fait l'objet d'un Focus dédié, réalisé en parallèle de ces travaux<sup>2</sup>.



### FOCUS JURIDIQUE

## Un couple Intercommunalités-région qui se précise dans le champ du développement économique local

La loi portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) en 2015 a organisé une importante clarification dans la répartition des compétences en matière de développement économique. Les intercommunalités et les régions sont devenues les seuls niveaux de collectivités locales compétentes en matière d'animation économique locale, au détriment des départements qui ont dû se retirer progressivement de ce domaine et de structures dédiées (agences de développement, SPL ou SEM ...).

La région est chef de file en matière de développement économique et doit, à ce titre, coordonner l'action des autres collectivités compétentes dans ce domaine. Pour ce faire, elle définit, en concertation avec les intercommunalités<sup>3</sup>, une stratégie économique régionale à travers le schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII, art. L. 4251-13 s. du CGCT). La région fixe les règles en matière d'aides aux entreprises. Elle seule peut définir les aides et les régimes d'aides générales (subventions, prêts avances remboursables) en faveur de la création ou de l'extension d'activités économiques ou des entreprises en difficulté (L. 1511-2 et 4221-1 du CGCT).

Si avant la loi NOTRe, un partage de compétence s'effectuait fréquemment entre l'intercommunalité et ses communes membres en matière de développement économique, la loi a consacré la compétence quasi exclusive des intercommunalités dans ce domaine :

- les actions de développement économique en cohérence avec le SRDEII ;
- la création, la gestion et l'aménagement des zones d'activités ;
- la politique locale du commerce et le soutien aux activités commerciales<sup>4</sup> ;
- la promotion du tourisme et la création d'offices de tourisme<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> 20 % des communautés de communes (204 répondantes), 38 % des communautés d'agglomération (85 répondantes), 28 % des communautés urbaines, 23 % des établissements publics territoriaux et 25 % des métropoles.

<sup>2</sup> Intercommunalités de France, *Concilier sobriété foncière et développement économique - tendances et analyses*, coll. Focus (septembre 2022).

<sup>3</sup> Sur le territoire des métropoles, le schéma doit être adopté conjointement par le conseil régional et le conseil métropolitain. À défaut, « la métropole élabore un document d'orientations stratégiques qui prend en compte le schéma régional » (art. L. 4251-15 du CGCT).

<sup>4</sup> Un intérêt communautaire peut être défini dans les communautés de communes et d'agglomération.

<sup>5</sup> Dans les communautés de communes et d'agglomération, depuis le 1er janvier 2017, les offices de tourisme et la promotion du tourisme sont transférés aux intercommunalités. En revanche, le transfert de l'ensemble des activités touristiques n'est pas obligatoire. La loi 3DS offre de nouveau la possibilité de créer des offices de tourisme communaux à certaines conditions.



# ÉTUDE ÉCONOMIQUE QUINQUENNALE 2022

## Chiffres CLÉS

### STRATÉGIE ET ORGANISATION

**91 %**

disposent d'un **service économique en interne** (+22 points par rapport à 2016)

**75 %**

ont une **stratégie économique** définie ou en projet

**87 %**

pilotent la **stratégie touristique** de leur territoire

**20 %**

ont un **Contrat de Relance et de Transition écologique** ayant un axe prioritaire économique et productif

**69 %**

**financent des satellites** de développement économique (SEM, SPL, syndicat mixte...)

**44 %**

réalisent une **observation économique** de leur territoire ou envisageant de le faire

### ACTION ÉCONOMIQUE DES INTERCOMMUNALITÉS

**23 %**

ne fixent **aucun critère à l'attribution** de leurs aides aux entreprises<sup>6</sup>

**77 %**

pensent poursuivre l'accompagnement aux entreprises développé lors de la **crise Covid**

**42 %**

proposent un **soutien à la transmission/reprise** d'entreprises

**80 %**

mènent ou envisagent de mener des actions d'**animation de réseaux ou filières** économiques (+38 points par rapport à 2016)

**67 %**

soutiennent l'**économie sociale et solidaire** sur leur territoire

<sup>6</sup>. dans le respect de la réglementation européenne

## EMPLOI ET COMPÉTENCES

**77 %** & **61 %**  
identifient l'inadéquation de la **formation/compétence** des salariés le **manque d'accessibilité** des parcs d'activité  
comme principaux freins au recrutement

**85 %** & **25 %**  
des communautés d'agglomération comptent des communautés de communes

**comptent au moins un établissement post bac**

**63 %**  
organisent des actions de **facilitation des recrutements** (forum emploi...)

## FONCIER/IMMOBILIER D'ENTREPRISES

**73 %**  
assurent en régie l'aménagement de leurs **parcs d'activités économique**

**61 %**  
disposent d'un espace de **coworking** ou tiers lieux

**38 %**  
ne pratiquent pas d'**aides à l'immobilier d'entreprises** alors qu'elles en ont la compétence exclusive

## MAIS AUSSI

**57 %**  
part des **impôts économiques** dans l'ensemble de la fiscalité des intercommunalités  
(source : DGCL, 2021)

**+33 %**  
progression des **dépenses d'investissements** (+298 millions d'euros) en matière d'action économique des intercommunalités à fiscalité propre entre 2016 et 2020 (source : DGCL)

**542**  
nombre d'intercommunalités participant au programme **Territoires d'industrie**  
(source : Délégation Territoires d'industrie, octobre 2021)



# Boite À IDÉES

## POUR UN DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE LOCAL PARTAGÉ ET SOUTENABLE

### **IDÉE 1: L'OBSERVATION ÉCONOMIQUE, POUR MIEUX SOUTENIR LES ENTREPRISES ET ORIENTER LA STRATÉGIE ET LES MOYENS DE L'INTERCOMMUNALITÉ**

D'importantes mutations du tissu économique (transition démographique, numérique et écologique) et des modes de vie (développement des nouveaux modes d'achat, du télé-travail, de l'enseignement à distance...) sont en cours, accélérées pour partie par la crise sanitaire, énergétique... Dans ce contexte incertain et changeant, les intercommunalités cherchent à renforcer et mutualiser leurs outils d'observation voire d'anticipation économique et foncière.

Cette observation leur permet de mieux définir :

- une vision du tissu économique existant, de son évolution et de ses enjeux spécifiques (création, transmission, recrutement, innovation, etc.) ;
- une projection à court et moyen termes des besoins et des réserves en matière de foncier et d'immobilier d'entreprises par grandes catégories (bureaux, artisanat, industrie, logistique, pépinières et incubateurs...) mais aussi une valorisation des friches existantes et des potentiels de densification dans les ZAE ;
- des critères prioritaires d'attribution et d'évaluation des aides qu'elles attribuent mais aussi des terrains qu'elles cèdent (ex. du Grand Cubzagaïs), louent (arbitrage entre la renaturation, l'habitat, le commerce, le tertiaire, l'industrie, l'artisanat, l'agriculture...), dans un contexte de maîtrise des dépenses publiques et de sobriété foncière globale.

### **IDÉE 2: UNE STRATÉGIE ÉCONOMIQUE QUI S'ADAPTE AUX SPÉCIFICITÉS DU TERRITOIRE**

La stratégie économique dès lors qu'elle peut s'appuyer sur cette observation permet d'orienter plus efficacement le développement économique du territoire (ex. du Pays de Landivisiau).

Les élus arbitrent plus facilement selon les spécificités de leur intercommunalité entre :

- redynamiser économiquement un secteur géographique disposant de réserves foncières, friches ou ZAE à redensifier/requalifier ;
- développer la création de valeur en se dotant d'un site d'accueil généraliste dédié aux jeunes entreprises de toutes natures (ex. du Grand Senonais) ou en encourageant un cluster/grappe d'entreprises pour stimuler l'émergence d'une nouvelle filière (ex. de la C.I.N.O.R (Communauté Intercommunale du NOrd de la Réunion) ;
- candidater à un label avec une meilleure visibilité de leur action (ex. du Grand Chambord) ;
- proposer un lieu ou une démarche d'expérimentation via la commande publique et les clauses d'insertion (ex. de Hénin Carvin Agglomération).

### **IDÉE 3 : UNE GOUVERNANCE ÉCONOMIQUE PARTAGÉE AU SERVICE DU TISSU ÉCONOMIQUE LOCAL DONT L'INDUSTRIE ET LE COMMERCE**

Désormais dotée d'un service développement économique, l'intercommunalité est à la fois en proximité des entreprises et des partenaires économiques (région, services déconcentrés de l'État, service public pour l'emploi, acteurs de la formation, chambres consulaires...). Elle est donc en capacité d'encourager le dialogue entre ces différentes parties prenantes et va parfois jusqu'à animer une gouvernance économique partagée (ex. de Mulhouse Alsace Agglomération) qui renforce la complémentarité des différents partenaires publics et privés. Cela lui permet également d'articuler les multiples appels à projets (France 2030, ADEME ....) et de mobiliser les programmes de soutien thématiques de l'État (Action cœur de ville/Petites villes de demain, territoires d'industrie). L'intercommunalité facilite ainsi l'émergence d'écosystème locaux dans lesquels acteurs publics et privés partagent leurs priorités et coconstruisent des réponses (ex.: les 146 territoires d'industrie et les 1 800 fiches actions définies). Ceci permet de mieux faire converger les besoins des entreprises avec les solutions existantes ou à créer sur le territoire, voire à partager avec les territoires voisins.

En parallèle, les structures satellites co-financées par l'intercommunalité viennent utilement amplifier cette action dès lors que l'intercommunalité a la capacité de mettre en adéquation ses priorités et ses moyens avec ceux de ses satellites.

### **IDÉE 5: UN PARCOURS RÉSIDENTIEL DES ENTREPRISES ADAPTÉ AUX DIFFÉRENTES PHASES CLÉS DE LA VIE DES ENTREPRISES**

L'intercommunalité peut également soutenir la création (et/ou la transmission/reprise d'entreprises, défi majeur lié au vieillissement des chefs d'entreprises) puis leur développement avec des solutions foncières et immobilières attractives et flexibles (durée des baux, types de produits différents, de l'incubateur à la pépinière au village artisanal ou hôtel d'entreprises, à la parcelle à aménager ou requalifier).

### **IDÉE 4: L'ANCRAGE DES ENTREPRISES LOCALES À ENCOURAGER**

L'ensemble des entreprises pour poursuivre leur évolution rencontre une difficulté à recruter des salariés formés ou à former. C'est encore plus vrai dans les secteurs les plus en tension tels l'industrie, hôtellerie restauration, tourisme, numérique.

L'intercommunalité choisit de se mobiliser pour faciliter la mise en relation entre les entreprises et les demandeurs d'emplois en s'appuyant sur le service public pour l'emploi.

L'intercommunalité peut aussi prendre l'initiative de proposer un logement temporaire pour les apprentis (ex. de Mayenne Communauté), de faciliter l'accueil du salarié et de sa famille (ex. de Mayenne Communauté) ou en adaptant la garde d'enfants pour mieux correspondre aux besoins des salariés dans leur diversité (ex.: Communauté d'agglomération Seine Eure). L'intercommunalité investit parfois dans les conditions d'accueil des étudiants et ainsi encourage les universités à développer une offre de formation supérieure de proximité permettant de former des jeunes qualifiés en fonction des besoins des entreprises locales (ex. de Rodez Agglomération).

### **IDÉE 6: UNE ACTION INNOVANTE EN MATIÈRE DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE EN ARTICULATION AVEC L'ÉTAT**

L'intercommunalité porte souvent une attention particulière au commerce, secteur fragilisé au sortir de la crise Covid alors même que son modèle se transforme avec le développement du e-commerce, des circuits courts, du réemploi et de la seconde main....

L'action transversale proposée par l'État dans le cadre des programmes Action cœur de ville et Petites villes de demain permet d'y travailler de façon décloisonnée (habitat, mobilité, commerce, enseignement supérieur...).

En confiant à un binôme élu-industriel le pilotage de chacun des 146 programmes Territoires d'industrie, le rapprochement public/privé a permis d'apporter des solutions concrètes à des problèmes fonciers (appel à projet friches...), de traitements des déchets via le développement de l'économie circulaire entre entreprises et avec l'appui des collectivités, de formation avec la mise en place de gestion prévisionnelle des emplois et compétences à l'échelle du TI, de prêts de main d'œuvre, de création de formation et d'écoles dédiées (académies de l'industrie). Cette réactivation du tissu industriel local offre des perspectives d'emplois rémunérateurs, avec un effet d'entraînement important également sur la sous-traitance et l'économie résidentielle (commerces et services). Il laisse entrevoir des écosystèmes locaux dynamiques, agiles et adaptables, au sein desquels l'intercommunalité joue un rôle d'interface et de facilitateur, en cohérence avec les grands schémas régionaux (SRDEII, SRADET, SRESRI).



**L'intercommunalité,  
un acteur  
incontournable  
de la sphère du  
développement  
économique local**



L'intercommunalité joue de plus en plus un rôle d'interface entre les entreprises et un écosystème économique local souvent foisonnant (région, chambres consulaires, service public pour l'emploi, associations, clubs d'entreprises, plateformes d'initiatives locales, acteurs de l'économie sociale et solidaire, de l'insertion par l'économie...).

Dans cette première partie sera mis en exergue la professionnalisation des intercommunalités dans leur action économique (1.1) qui permet une montée en puissance du rôle de l'intercommunalité (1.2) au sein d'un réseau très large de partenaires du développement, au sein duquel État et région jouent un rôle prépondérant (1.3).

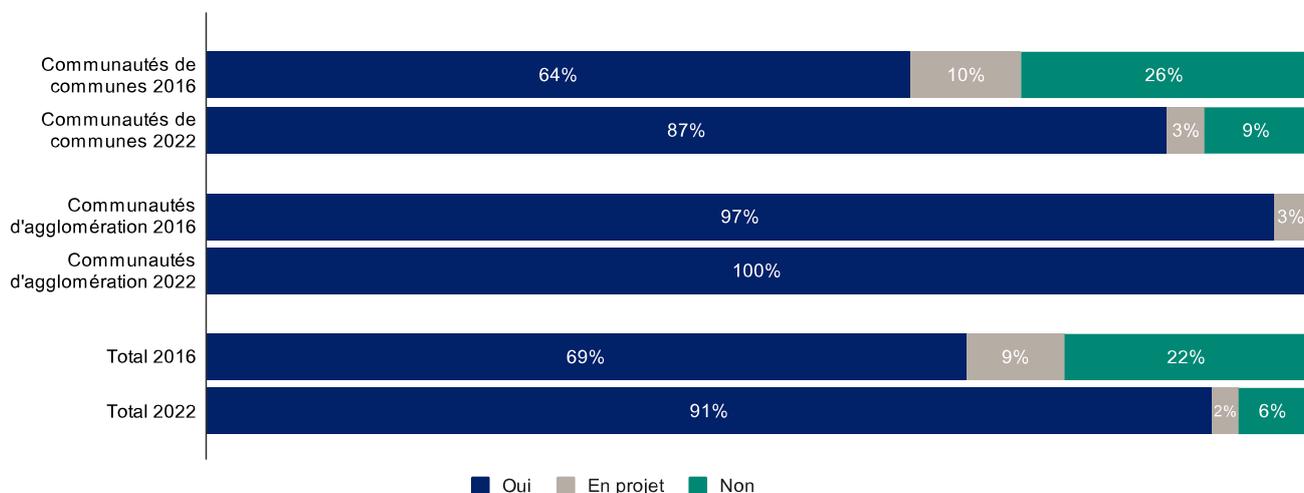
## 1.1 Des moyens et une stratégie : la professionnalisation des intercommunalités

Le premier indicateur du renforcement de l'intercommunalité réside dans les moyens à sa disposition. Très hétérogènes selon les territoires, ces moyens humains, budgétaires et techniques n'en restent pas moins tendanciellement en augmentation, à la fois quantitativement (nombre d'équivalents temps plein) et qualitativement (professionnalisation des postes, services dédiés...). Par-delà leurs ressources, les intercommunalités se dotent progressivement d'une stratégie formalisée et pluriannuelle en matière de développement économique, basée sur une observation continue et des partenariats élargis avec les acteurs économiques et institutionnels de leur territoire.

### 1.1.1 LES SERVICES DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES INTERCOMMUNAUX SE GÉNÉRALISENT ET SE RENFORCENT

Sur le long terme, on constate que les intercommunalités se dotent quasiment toutes d'un service pleinement en charge du développement économique, tous statuts d'intercommunalité confondus. Ainsi, 91 % des intercommunalités disposent désormais d'un service économique en interne en 2022, soit 100 % des communautés d'agglomération et du grand urbain, et 87 % des communautés de communes.

#### LES INTERCOMMUNALITÉS SONT-ELLES DOTÉES D'UN SERVICE DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ?



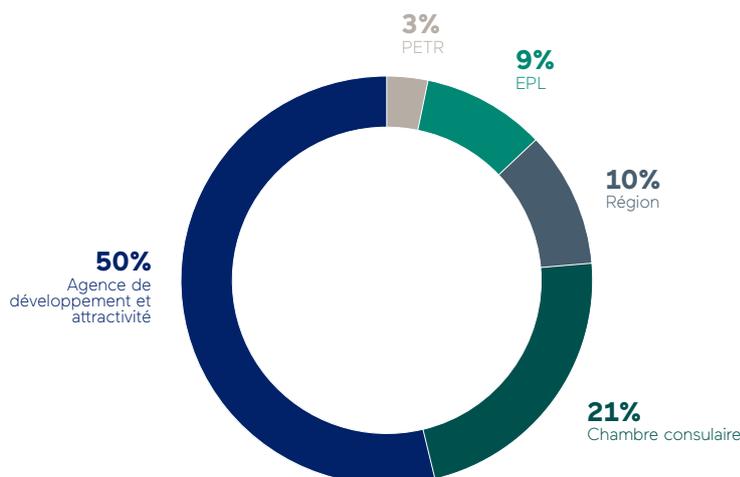
Échantillon enquête 2022 : 301 répondants / Communautés de communes : 204 / Communautés d'agglomération : 85  
Échantillon enquête 2016 : 394 répondants / Communautés de communes : 330 / Communautés d'agglomération : 64

Ces chiffres marquent un réel progrès par rapport à 2016, en particulier pour les communautés de communes, dont la propension à avoir un service de développement économique interne a augmenté de plus de 23 points. Toutefois, si les communautés de communes ont renforcé significativement leurs moyens d'action, des marges de progrès demeurent. En effet, 22 % d'entre elles disposent de moins d'un équivalent temps plein (ETP) sur le sujet économique, alors même que les activités économiques requièrent du temps (aller à la

rencontre des chefs d'entreprise, les appuyer dans le montage de leurs projets, consolider une prospective et une stratégie).

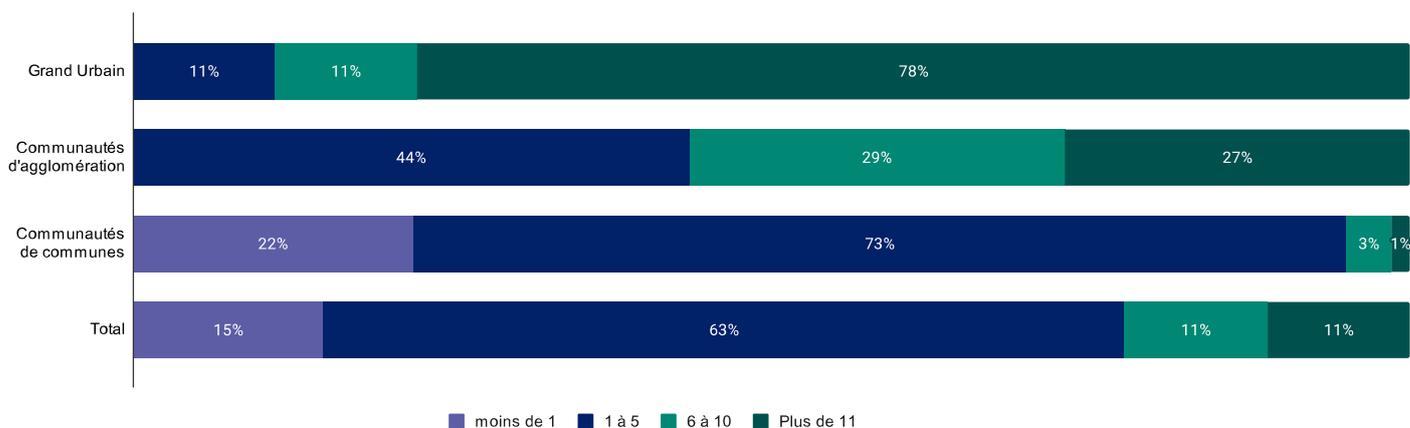
Dans ce cas, les intercommunalités peuvent s'appuyer sur les agences de développement ou éventuellement les chambres de commerce et d'industrie. L'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) et les régions apportent souvent une ingénierie complémentaire aux collectivités plus rurales ou les moins dotées, notamment dans le cadre de programmes tels que Territoires d'industrie ou Petites Villes de demain.

## SI LE SERVICE ÉCONOMIQUE EST DÉLÉGUÉ EN TOUT OU PARTIE, À QUI EST-IL CONFIE ?



Échantillon : 58 répondants

## LE NOMBRE D'EMPLOIS AU SEIN DES SERVICES DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE EN NOMBRE D'ETP Y COMPRIS À TEMPS PARTIEL



Échantillon : 295 répondants / Communautés de communes : 201 / Communautés d'agglomération : 85 / Grand Urbain : 9

De façon plus générale, **62 % des intercommunalités comptent un service économique doté de 1 à 5 ETP**, avec des différences notables entre les communautés d'agglomération, dont 73 % d'entre elles ont moins de 10 ETP, et **le grand urbain, dont 77 % des intercommunalités ont plus de 11 ETP**, qui peuvent être intégrés directement dans les services de l'intercommunalité ou rattachés à une agence de développement économique.

Au-delà de l'activité historique d'aménageur économique des zones d'activités économiques (ZAE), les intercommunalités jouent de plus en plus un rôle d'animation et de porte d'entrée pour les entreprises. De fait, les compétences attendues des développeurs économiques évoluent. Compte tenu de la

multiplication et de la complexification des sujets (transformation écologique et digitale des entreprises, zéro artificialisation nette et limitation des fonciers économiques disponibles...) et malgré un travail en réseau avec souvent de multiples partenaires (cf. infra), **40 % des communautés d'agglomération et 1/3 du grand urbain envisagent de renforcer leurs effectifs** en développement économique dans l'année qui vient. Ces chiffres illustrent la montée en puissance des collectivités locales sur cette thématique et son importance aux yeux des élus intercommunaux. Surtout, cette dynamique de recrutement sous-tend que de **véritables parcours de formation au métier de développeur économique doivent être structurés à l'avenir**.



## RETOUR D'EXPÉRIENCE COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DU VALLON LYONNAIS

### LE CHOIX DE LA GESTION EN RÉGIE DU FONCIER ÉCONOMIQUE POUR DES PRIX DE SORTIE ADAPTÉS AUX TPE/PME

La communauté de communes du Vallon Lyonnais compte 2 700 entreprises représentant 7 600 emplois. Ces 8 communes rurales pour 30 000 habitants situées à l'ouest de la Métropole du Grand Lyon reçoivent quasi quotidiennement des demandes d'installation des entreprises sur le territoire. Cette pression se renforce avec l'augmentation constante des prix du foncier sur la métropole lyonnaise voisine. L'essentiel des demandes émane de TPE-PME déjà installées en parcs d'activités artisanaux et ayant besoin de s'agrandir ou souhaitant s'y installer, en recherche de petites surfaces et de coûts modérés.

Pour répondre à cette demande, la communauté de communes a décidé à partir du mandat 2014-2020 d'effectuer l'ensemble des opérations d'aménagement et de gestion des zones d'activités en interne. Les deux agents du service du développement économique s'occupent de la quinzaine de parcs d'activités.

En lien avec les services juridiques, de voirie et d'urbanisme, le service développement économique a réalisé un travail de planification des zones d'activité de leur acquisition à la maîtrise d'œuvre et jusqu'à la commercialisation

des lots et au suivi des constructions. **Cette volonté de gestion en interne permet d'assurer une meilleure maîtrise de l'aménagement et de proposer des prix du foncier compétitifs, correspondant aux attentes des TPE/PME.**

Or, comme le souligne Romain Delage, responsable du développement économique et de l'aménagement des parcs d'activités au sein de la communauté de communes, « à l'avenir, il sera plus compliqué de maintenir ces prix face à des sociétés qui achètent plus du double le prix des terres. La raréfaction du foncier fera que l'on pourra difficilement répondre à certains types de projets ».

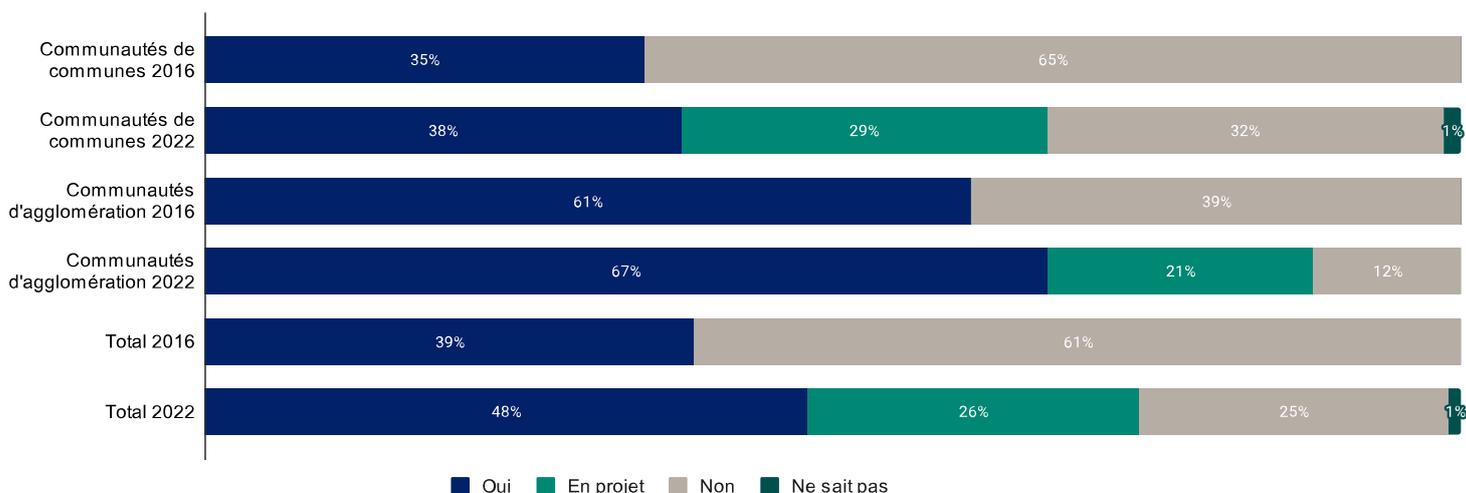
Cette raréfaction du foncier a été l'opportunité de **travailler à une stratégie foncière à moyen terme de la collectivité**. La communauté de communes a ainsi élaboré un plan d'accueil des entreprises afin de préciser les activités qu'elle souhaite prioriser, en particulier les projets tournés vers l'artisanat et l'industrie, plus fortement créateurs d'emplois directs et indirects (de sous-traitance). Depuis le début de l'année 2022, la CCVL s'est lancée en collaboration avec le SCoT de l'ouest lyonnais et ses intercommunalités membres, dans l'élaboration d'un schéma d'accueil d'entreprises, visant à affiner ce plan d'accueil tout en intégrant les enjeux du ZAN et de la loi Climat et résilience.

### 1.1.2 DES TERRITOIRES QUI SE DOTENT D'UNE STRATÉGIE FORMALISÉE ET DÉBATTUE POLITIQUEMENT

De plus en plus d'intercommunalités structurent leurs actions en matière économique, en passant d'une somme d'actions en direction des entreprises à une stratégie pluriannuelle dédiée, et considérant le plus souvent les différents aspects du développement des entreprises : locaux d'activités, recru-

tement, mobilité, communication... **Les ¾ des intercommunalités interrogées se sont dotées d'une vision stratégique** (stratégie économique existante ou en projet) afin d'articuler et clarifier leurs actions en faveur du développement économique (68 % pour les communautés de communes contre 35 % en 2016, 88 % pour les communautés d'agglomération contre 61 % en 2016, et 100 % pour le grand urbain).

## LES INTERCOMMUNALITÉS ONT-ELLES FORMALISÉ LEURS STRATÉGIES ÉCONOMIQUES ?

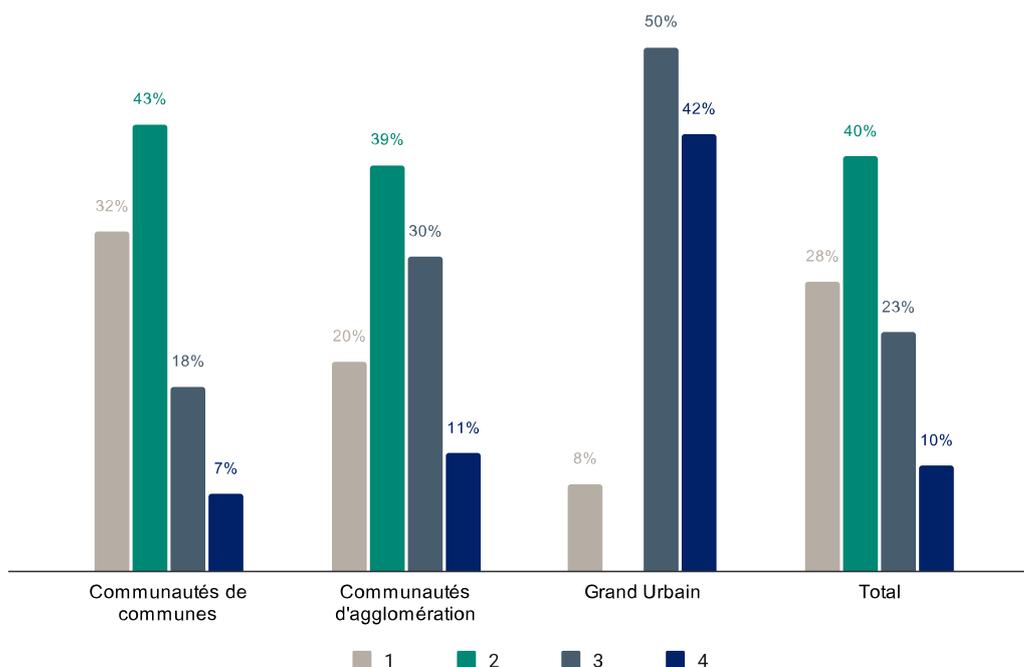


Échantillon enquête 2022 : 300 répondants / Communautés de communes : 203 / Communautés d'agglomération : 85 / Grand Urbain : 12  
 Échantillon enquête 2016 : 394 répondants / Communautés de communes : 330 / Communautés d'agglomération : 64

Si les stratégies économiques intercommunales se consolident en tant que telles, leur territorialisation permet d'ouvrir celles-ci aux autres enjeux que rencontrent la puissance publique, parmi lesquels la transition écologique. Ainsi, on constate notamment **dans le grand urbain une association forte entre développement économique et transition écologique**. Ainsi, 90 % des

intercommunalités du grand urbain estiment que leur stratégie économique a un impact fort ou très fort en matière de décarbonation. Ces chiffres restent toutefois moins élevés pour les communautés de communes et d'agglomération (voir ci-dessous).

## SUR UNE ÉCHELLE DE 1 À 4, LA STRATÉGIE ÉCONOMIQUE LOCALE FAVORISE T-ELLE LA DÉCARBONATION DE L'ÉCONOMIE?



Échantillon enquête 2022 : 301 répondants / Communautés de communes : 204 / Communautés d'agglomération : 85 / Grand Urbain : 12  
 Échantillon enquête 2016 : 394 répondants / Communautés de communes : 330 / Communautés d'agglomération : 64

Enfin, signe que les stratégies économiques sont désormais un enjeu local majeur, celles-ci sont débattues de façon croissante par les élus des conseils communautaires. Ainsi, on constate que **63 % des intercommunalités ont délibéré** ou envisagent de le faire pour acter juridiquement cette stratégie économique (mais seulement 45 % du grand urbain ont finalement délibéré).

Face à ces moyens en expansion et une stratégie de plus en plus formalisée, il est surprenant de constater qu'à l'inverse, la fiscalité économique locale a été au fil des années fragilisée. Alors que les demandes des entreprises sont de plus en plus nombreuses, et spécifiques à chaque bassin de vie et d'emploi, les intercommunalités sont invitées à faire avec moins et surtout avec des ressources qui sont de moins en moins issues d'une fiscalité en lien avec les entreprises du territoire.

### 1.1.3 UNE NÉCESSAIRE REMISE À PLAT DE LA FISCALITÉ ÉCONOMIQUE LOCALE

Historiquement, c'est pour une large partie avec les ressources issues de la fiscalité économique que les intercommunalités se sont développées, notamment autour de la fiscalité professionnelle unique (FPU). Ce modèle, s'il perdure encore

actuellement, a subi de profonds bouleversements au cours des dernières années.

La taxe professionnelle (TP) qui a été l'élément moteur de ce système a été remplacée en 2010 par la contribution économique territoriale (CET) composée de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et de la cotisation foncière des entreprises (CFE), auxquelles ont pu s'ajouter, selon les intercommunalités, des ressources provenant de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER) et de la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM). À noter que les entreprises propriétaires de leurs locaux contribuent également à la taxe sur le foncier bâti (TFPB).

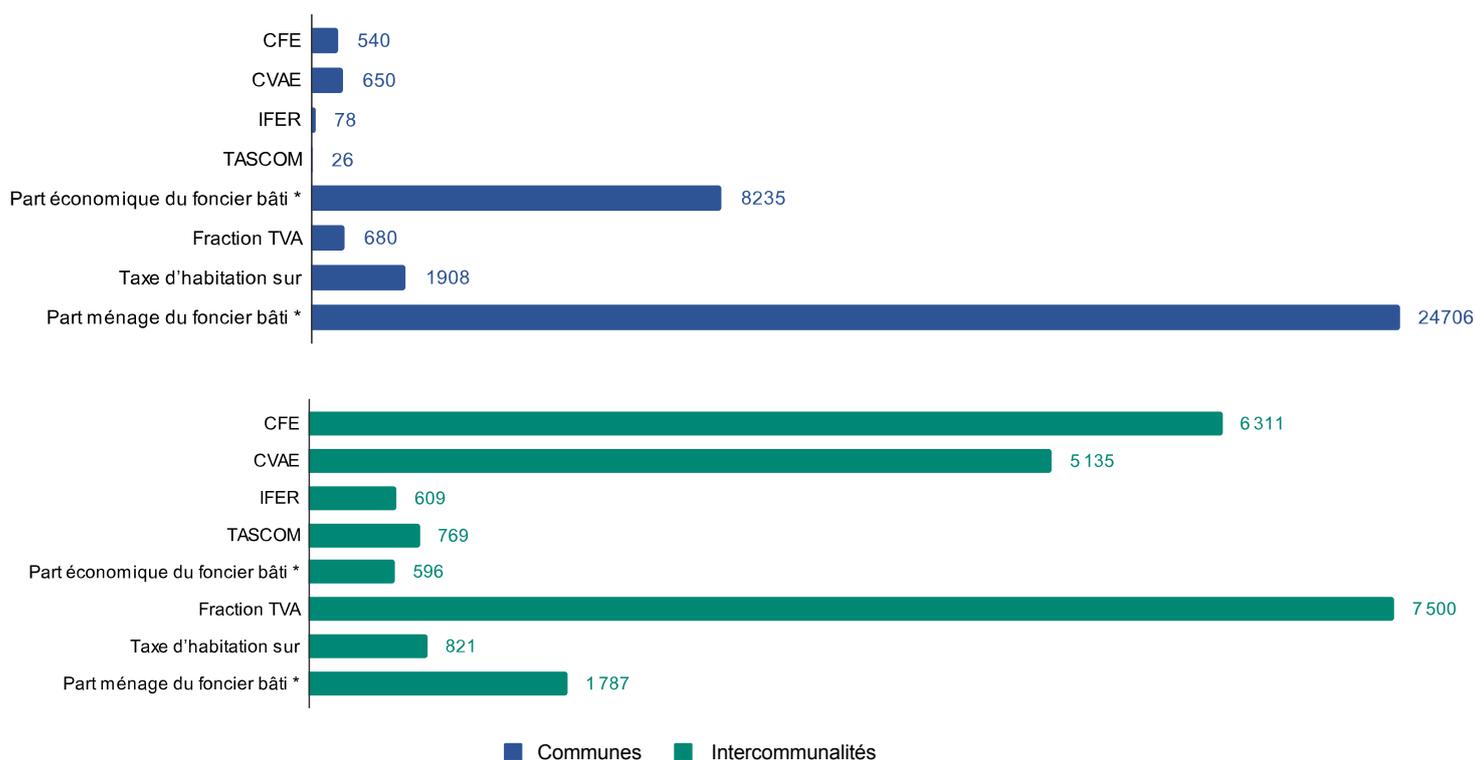
Au gré des différentes réformes et allègements sectoriels au profit des entreprises, ainsi que la récente réduction des valeurs locatives des locaux industriels, **le poids de cette fiscalité économique s'est progressivement réduit au sein du panier fiscal des collectivités, perdant en l'espace de dix ans, près d'un tiers de sa valeur. Au 1er janvier 2021, la fiscalité économique reposant sur le tissu économique local s'élevait à 23 milliards d'euros, soit 38 % des impôts du bloc local (communes et intercommunalités) mais 57 % des impôts collectés par les seules intercommunalités.**

#### PANIER FISCAL 2021 DU BLOC LOCAL

	COMMUNES	INTERCOMMUNALITÉS	TOTAL BLOC LOCAL
CFE	540 M€	6 311 M€	6 851 M€
CVAE	650 M€	5 135 M€	5 785 M€
IFER	78 M€	609 M€	687 M€
TASCOM	26 M€	769 M€	795 M€
PART ÉCONOMIQUE DU FONCIER BÂTI *	8 235 M€	596 M€	8 831 M€
<b>TOTAL IMPÔT SUR LES ENTREPRISES</b>	<b>9 529 M€</b>	<b>13 420 M€</b>	<b>22 949 M€</b>
FRACTION TVA	680 M€	7 500 M€	8 180 M€
TAXE D'HABITATION SUR LES RÉSIDENCES SECONDAIRES	1 908 M€	821 M€	2 729 M€
PART MÉNAGE DU FONCIER BÂTI *	24 706 M€	1 787 M€	26 493 M€
<b>TOTAL IMPÔT SUR LES MÉNAGES</b>	<b>27 294 M€</b>	<b>10 108 M€</b>	<b>37 402 M€</b>
ENSEMBLE DE LA FISCALITÉ LOCALE	38 823 M€	23 528 M€	60 351 M€
PART IMPÔTS DES ENTREPRISES EN % DE L'ENSEMBLE DE LA FISCALITÉ LOCALE	26 %	57 %	38 %
PART IMPÔTS DES MÉNAGES EN % DE L'ENSEMBLE DE LA FISCALITÉ LOCALE	74 %	43 %	62 %

Source : DGCL, Bis n°164, La fiscalité directe locale en 2021, en millions d'euros / \* La part économique du foncier bâti des entreprises est estimée à 25 %

## PANIER FISCAL DES COMMUNES ET DES INTERCOMMUNALITÉS 2021 (M€)



Source : DGCL, Bis n°164, La fiscalité directe locale en 2021

### La fiscalité économique locale est essentielle au développement des territoires

La fiscalité économique locale est représentative des activités produites et/ou exercées à l'échelle locale et le « retour fiscal » qui en est attendu est essentiel aux budgets locaux. Ce principe, fondateur de la décentralisation, a accompagné la dynamique des élus développeurs de leur territoire. C'est la perspective de ce retour fiscal qui conduit la collectivité à s'organiser pour accueillir des entreprises dont l'intégration peut impliquer certains effets négatifs (pollution, consommation foncière élevée, circulation routière importante...). À l'inverse, pour les entreprises, ce lien fiscal conduit à les associer aux prises de décision en matière de mobilité (comités des partenaires issus de la loi LOM...) ou encore d'habitat ou d'accès aux soins. Au total, pour de nombreuses entreprises, la qualité des services publics mis à leur disposition dépasse en enjeux de très loin, le montant de l'impôt local.

### Une fiscalité économique affaiblie mais des charges qui progressent

On observe ces dernières années la forte montée en compétence de l'intercommunalité en matière de développement économique, au-delà d'ailleurs de la seule compétence aménagement. Les services offerts aux entreprises se développent, les intercommunalités sont de plus en plus nombreuses à dédier des équipes spécialisées dans l'accueil et l'accompagnement des entreprises.

Cette situation se traduit par une augmentation des charges correspondantes entre 2016 et 2020.

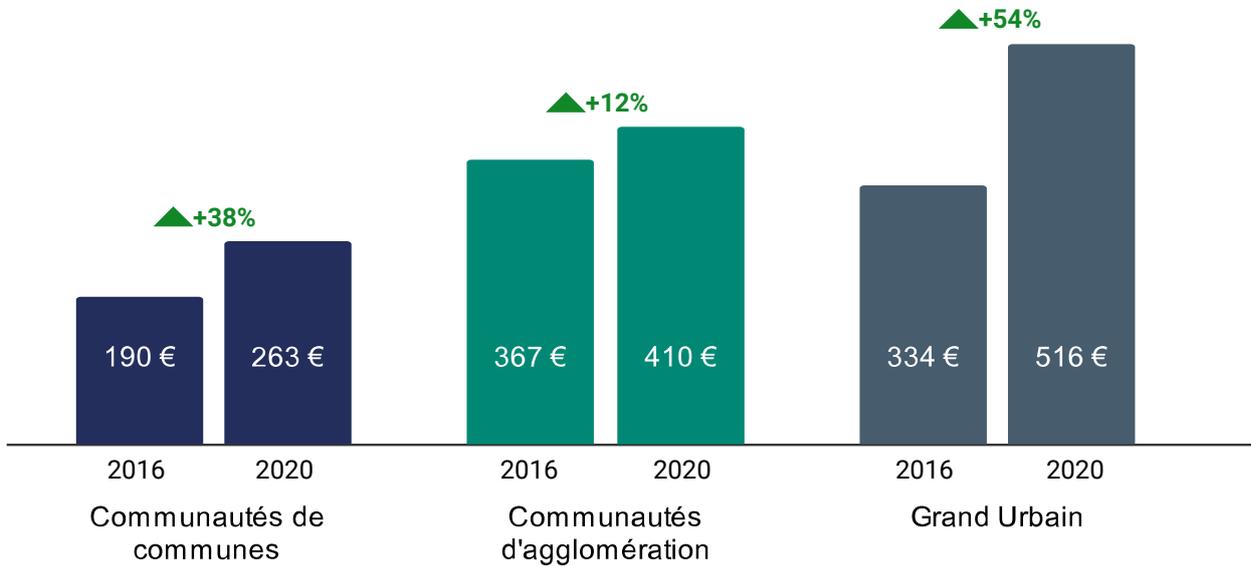
L'Observatoire des finances et de la gestion locale (OFGL) présente dans ses rapports annuels les dépenses des collectivités à partir de la nomenclature fonctionnelle. La fonction « développement économique » permet d'avoir un regard analytique sur le poids de ces dépenses au sein des budgets locaux.

Ainsi, selon ces données, **le budget « actions économiques » des communautés de communes a progressé entre 2016 et 2020 de 38 % en investissement** (de 190 M€ à 263 M€) et de 36 % en fonctionnement (273 M€ à 371 M€).

Même constat pour les communautés d'agglomération en matière d'investissement et dans une moindre mesure en fonctionnement avec respectivement une augmentation de 12 % en investissement et de 40 % en fonctionnement. **La plus forte augmentation s'observe avec le grand urbain, +54 % en dépense d'investissement** (334 M€ à 516 M€) et +71 % d'augmentation de dépenses de fonctionnement (301 M€ à 515 M€).

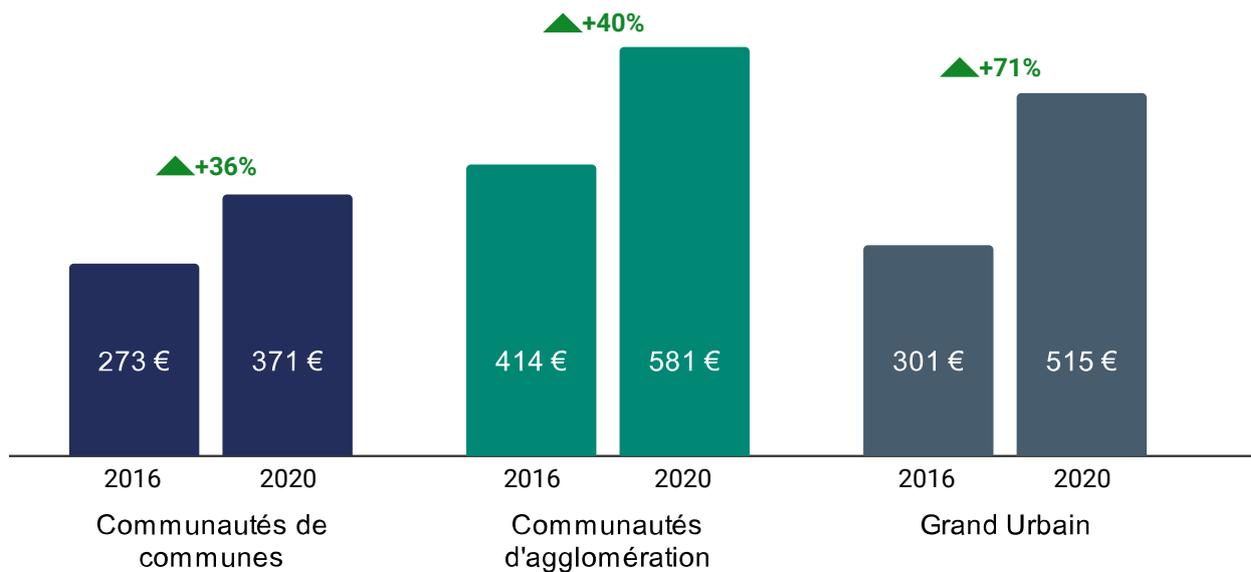
Au total, on constate une **augmentation de +33 % des dépenses d'investissement en matière d'action économique des intercommunalités à fiscalité propre entre 2016 et 2020 (+298 M€) et de + 48 % des dépenses de fonctionnement hors masse salariale (+479 M€) sur ce même sujet.**

MONTANT DE L'ACTION ÉCONOMIQUE TRANSVERSALE DANS LES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT EN 2016 ET 2020 EN MILLIONS D'EUROS



Source : Direction Générale des collectivités territoriales / DESL

MONTANT DE L'ACTION ÉCONOMIQUE TRANSVERSALE DANS LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT EN 2016 ET 2020 EN MILLIONS D'EUROS



Source : Direction Générale des collectivités territoriales / DESL

Cette progression des dépenses est appelée à se poursuivre, notamment pour les territoires accueillant des entreprises et participant à la nécessaire réindustrialisation du pays.

Dans cette perspective, il est essentiel que les intercommunalités puissent disposer de ressources prévisibles, dynamiques et territorialisées. C'est notamment à ce titre qu'Intercommunalités de France plaide pour une remise à plat ambitieuse de

la fiscalité économique locale intégrant l'ensemble des nouveaux enjeux, y compris l'objectif du « zéro artificialisation nette ». La disparition annoncée de la CVAE vient également à nouveau perturber les ressources des collectivités et risque d'affaiblir, une fois de plus, le lien entre les activités économiques et le territoire.

## 1.2 La montée en puissance de l'intercommunalité comme animatrice du tissu économique local

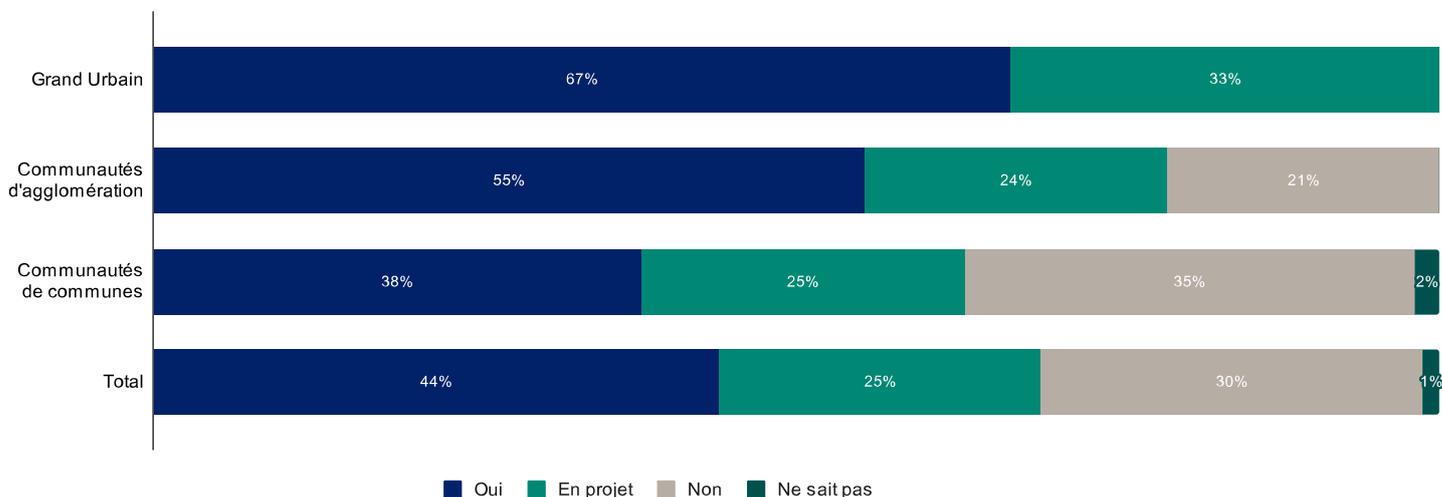
### 1.2.1 UNE STRUCTURE D'OBSERVATION, D'ANTICIPATION ET DE SUIVI DU MONDE ÉCONOMIQUE

Si les premières actions économiques intercommunales sont souvent menées au « coup par coup » (requalification d'une friche, aides à une entreprise qui s'implante...), l'appui quotidien aux entreprises et la constitution de stratégies économiques de plus long terme gagnent à s'adosser à une observation économique structurée et continue, de façon à cerner les priorités, opportunités et risques encourus par le tissu économique local.

Or, **seules 44 % des intercommunalités réalisent une observation économique de leur territoire ou envisagent de le faire.**

Cette propension diverge fortement sur les statuts des intercommunalités, en baissant à 38 % environ pour les communautés de communes, tout en atteignant presque 67 % pour les intercommunalités du grand urbain (qui atteignent 100 % en intégrant les répondants « en projet »). Ces résultats mettent en évidence **les difficultés en matière d'ingénierie que pose l'observation économique**, souvent hors de portée des intercommunalités disposant de faibles moyens humains, financiers, techniques. Ces barrières à l'entrée sont notamment dues au manque d'identification des sources statistiques économiques, à l'absence ou à la faible visibilité d'outils d'analyse clef en main, et au temps qu'implique une démarche de terrain.

#### LA PART DES INTERCOMMUNALITÉS DOTÉES D'UN OBSERVATOIRE ÉCONOMIQUE TERRITORIAL

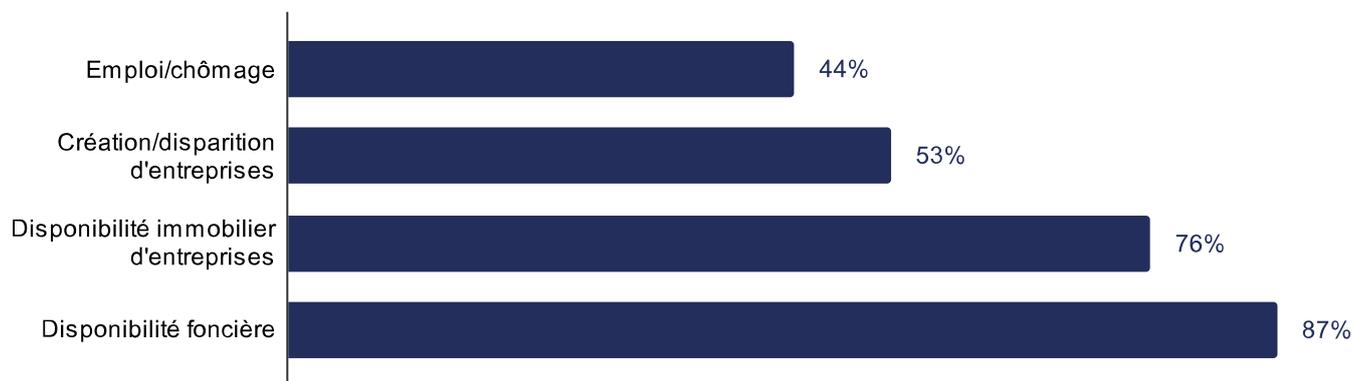


Échantillon : 300 répondants / Communautés de communes : 203 / Communautés d'agglomération : 85 / Grand Urbain : 12

En regardant dans le détail, on constate que les dispositifs d'observation mis en place par les intercommunalités **portent essentiellement sur l'observation foncière et immobilière** (disponibilité foncière : 87 % ; immobilière : 76 %). Cette tendance devrait se renforcer avec l'objectif de zéro artificialisation nette, qui impose un inventaire des zones d'activités économiques. Plus largement, cela incite les intercommunalités à mieux connaître la réalité foncière de leur territoire de façon à optimiser, densifier, et recycler les parcelles artificialisées existantes notamment dans leurs ZAE pour partie vieillissantes

voire obsolètes et ce dans un objectif de sobriété foncière. Dans une moindre mesure, **environ une intercommunalité sur deux suit les dynamiques de création/disparition d'entreprises ainsi que les créations/disparitions d'emplois sur le territoire.** Ces deux thématiques d'observation font écho au rôle croissant des intercommunalités dans l'accompagnement des entreprises d'une part, et dans les politiques d'insertion, emploi et formation d'autre part, en lien avec les difficultés de recrutement constatées sur le territoire (voir partie II).

## LES THÉMATIQUES COUVERTES PAR L'OBSERVATOIRE ÉCONOMIQUE LOCAL



Échantillon : 189 répondants

Ces logiques et outils d'observation pourraient être renforcés et mutualisés afin de fournir des outils d'aide à la décision plus précis aux élus. S'ils peuvent engendrer au départ un coût important pour leur lancement/appropriation, **ces outils**

**demeurent essentiels pour identifier les difficultés et opportunités en cours et à venir**, et permettent ainsi aux élus de prioriser leurs actions, de réaliser des choix en matière de crédits financiers ou d'allocation des fonciers d'activités.



### RETOUR D'EXPÉRIENCE.

#### LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DE LANDIVISIAU ADOSSE SA STRATÉGIE DE DÉVELOPPEMENT À UNE OBSERVATION FONCIÈRE ET ÉCONOMIQUE CONTINUE ET PÉRENNE

La communauté de communes de Landivisiau située dans le Finistère compte 19 communes à dominante rurale pour environ 33 000 habitants. Le secteur industriel, dont notamment l'agro-alimentaire, représente plus de 2 600 emplois sur les 13 000 emplois que compte le territoire. Enfin, le principal employeur reste le secteur public du fait de la présence d'une base militaire aéronavale de 1 500 emplois.

Dans ce territoire, l'observatoire économique a une fonction d'aide à la décision pour les élus. Pour mieux adapter sa stratégie économique, la communauté de communes depuis 2016 a choisi de créer cet observatoire économique sur son territoire. Elle réalise un portrait économique chaque année rassemblant les principales données en matière d'emploi, de création d'entreprises, de dynamique commerciale sur le territoire... L'observatoire rassemble également les disponibilités foncières sur tout le territoire, y compris les zones d'activités économiques.

L'élaboration actuelle du plan local d'urbanisme intercommunal, tenant lieu de programme local de l'habitat, permettra de conforter ce diagnostic du foncier, de mieux identifier les friches et d'adapter en conséquence la stratégie économique en disposant de données récentes

et actualisées. Comme l'explique Nicole Jézéquel, responsable du développement économique de Landivisiau Communauté, « il était primordial de se constituer un observatoire des données économiques du territoire pour prendre du recul, pour orienter les politiques communautaires et mettre en œuvre nos projets au plus proche des réalités économiques du terrain ».

À titre d'exemple, la communauté de communes a procédé à un recensement des friches agricoles, principalement des bâtiments agricoles d'élevage amiantés et abandonnés (poulaillers ou porcheries industrielles par exemple), qui sera conforté dans le cadre du diagnostic agricole actuellement en cours. Les élus de la communauté de communes souhaitent mener une expérimentation afin de compenser l'extension des zones d'activités du territoire situées sur des axes stratégiques et de répondre aux exigences du zéro artificialisation nette. L'idée serait de renaturer ces friches en les remettant à l'herbe ou en cultures. Une trentaine d'hectares de friches à renaturer aurait ainsi déjà pu être pré-identifiés. Par ailleurs, se doter d'un observatoire du foncier sera indispensable à terme pour toutes les intercommunalités pour remplir les obligations issues de la loi Climat et résilience<sup>7</sup>.

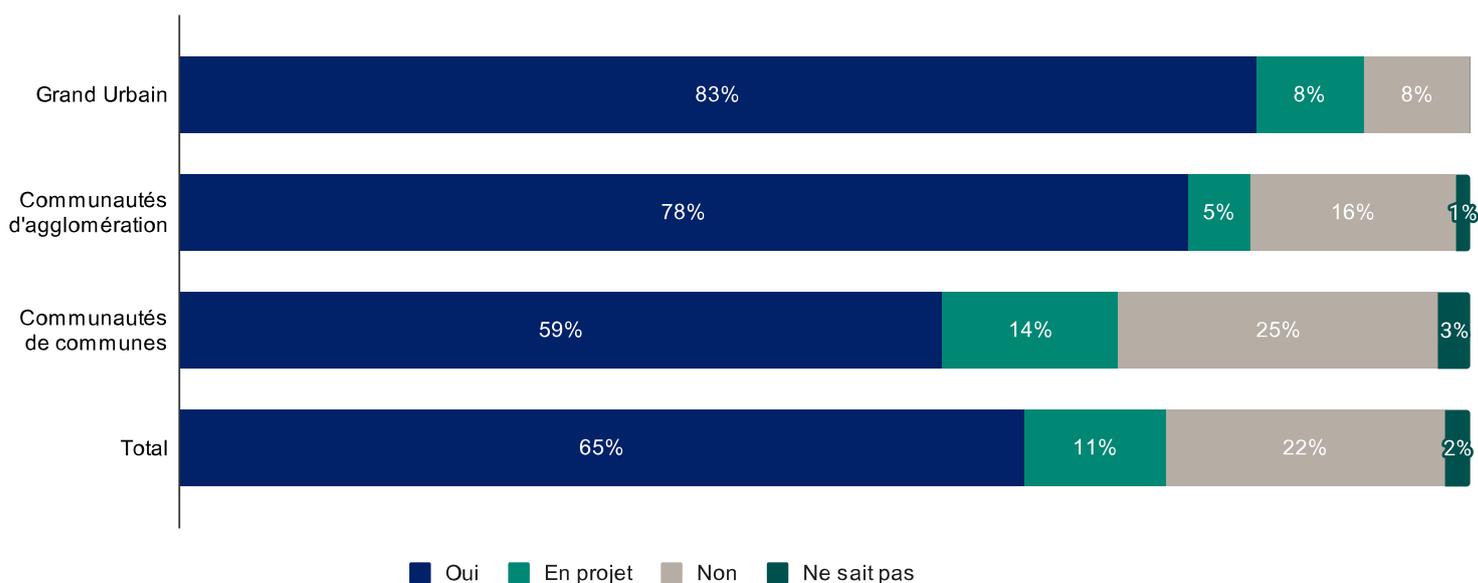
<sup>7</sup> La loi Climat et résilience du 22 août 2021 précise le dispositif d'observation de l'habitat et du foncier prévu pour alimenter les programmes locaux de l'habitat (PLH). Elle instaure ainsi un observatoire de l'habitat et du foncier (OHF), dont l'installation doit se faire au plus tard trois ans après que le PLH a été rendu exécutoire (source CEREMA)

Outre les activités d'observation du territoire, **65 % des intercommunalités assurent une veille pour le compte des entreprises pour les informer des appels à projet et opportunités de soutien** à l'instar du plan de relance ou de France 2030. Cette proportion atteint 84 % dans le grand urbain, souvent mieux outillé en matière de veille, mais toutefois avec un nombre d'entreprises bien plus important à couvrir (le grand urbain continue toutefois à concentrer une grande partie des réponses aux appels à projets et financements notamment en matière d'innovation). Les services économiques des intercommunalités constituent donc **un canal privilégié pour informer les entreprises des dispositifs nationaux, ou régionaux**. Ces relais locaux constituent un avantage pour les entreprises, notamment celles situées hors des réseaux métropolitains et des grandes filières nationales. En ce sens, la territorialisation des programmes tels que France 2030 nécessite de soutenir les communautés de communes et communautés d'agglomération dans leur remontée des pépites industrielles de leur territoire, faute de quoi les lauréats,

à l'instar du PIA 4 et des aides de BPI France, restent très majoritairement métropolitains<sup>8</sup>.

Toutefois, lors des entretiens qualitatifs réalisés pour la présente étude, de nombreux acteurs ont souligné également que la multiplication des appels à projets s'avère à terme contre-productive en termes d'efficacité administrative et économique. D'une part, elle nécessite un temps de veille et d'appropriation pour les entreprises et les collectivités, temps qui n'est pas consacré aux projets internes de développement. D'autre part, elle favorise avant tout les entreprises équipées pour répondre à ces appels à projets<sup>9</sup>, et tend par conséquent à faire remonter non pas les meilleurs projets, mais plutôt les projets portés par les structures les plus habituées à ces méthodes, souligne un développeur économique. Plutôt qu'une multitude d'appels à projets publiée à l'échelle nationale, une déconcentration, voire une décentralisation plus grande des moyens au niveau régional voire infrarégional, serait plus efficace pour élargir le nombre d'entreprises bénéficiaires des dispositifs.

### MONTANT DE L'ACTION ÉCONOMIQUE TRANSVERSALE DANS LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT EN 2016 ET 2020 EN MILLIONS D'EUROS



<sup>8</sup>. Voir le rapport de la Cour des comptes dédié aux aides aux entreprises (2021), p.58 : « L'Île-de-France et l'Auvergne-Rhône-Alpes concentrent 54 % du montant des aides de BPI France, elles représentent 49 % des bénéficiaires ». Les aides publiques à l'innovation des entreprises | Cour des comptes

<sup>9</sup>. Nadine Levratto, « La distribution des aides aux entreprises s'avère inégalitaire et inefficace », Le Monde du 10 décembre 2021



## L'observatoire des impacts territoriaux de la crise, un outil de compréhension et d'analyse au service de l'action territoriale



**Olivier Portier et Vincent Pacini,**  
*coordinateurs de l'Observatoire des  
Impacts Territoriaux de la Crise*

Pendant la crise Covid, les territoires ont dû faire des choix dans l'urgence pour soutenir les entreprises et les commerces les plus fragilisés aux côtés de l'État et des régions. Beaucoup d'intercommunalités manquaient d'indicateurs économiques ou tout simplement d'un recensement de leurs entreprises alors que 77 % des intercommunalités ont choisi de leur attribuer des aides directes et que 28 % les poursuivent (source : enquête quinquennale économique 2022, Intercommunalités de France).

Cette observation devient incontournable pour permettre d'orienter non seulement ces aides mais également la stratégie d'aménagement économique (anticipation des besoins de foncier...) et les partenariats (chambres consulaires, pôles de compétitivité et clusters, service public pour l'emploi...) selon les priorités qui se dégagent pour le territoire (recrutement, disponibilité du foncier, création/transmission des entreprises, formation des jeunes, soutien à l'innovation...)

Avec l'Observatoire des impacts territoriaux de la crise<sup>10</sup>, les territoires ont à leur disposition, à différentes échelles dont les périmètres intercommunaux, des cartes détaillant leur situation en matière :

- d'emploi ;
- de chômage ;
- de liquidations d'entreprises, cessations d'activité et plans de sauvegarde ;
- de délocalisations et relocalisations ;
- de degrés d'exposition des tissus économiques locaux au renchérissement du coût de l'énergie lié au contexte géopolitique actuel ;
- de degrés d'exposition des ménages au renchérissement du coût de l'énergie dédiée à la mobilité et au logement.

Les intercommunalités ont également accès à une série de webinaires qui permet d'analyser dans la durée les conséquences des différentes crises qui se succèdent et impactent les entreprises et les actions possibles (ex. : les causes des difficultés de recrutement sur lesquelles les intercommunalités peuvent agir, la situation spécifique des territoires transfrontaliers...).

Autant d'outils d'aide à la décision à destination des élus et des techniciens intercommunaux pour mieux piloter leur action économique dans un environnement de plus en plus complexe et instable.

<sup>10</sup>. Outil gratuit développé en partenariat avec Intercommunalités de France, l'association des directeurs généraux des communautés de France, l'institut pour la recherche de la Caisse des Dépôts et Consignations et le Conservatoire des arts et métiers (CNAM).



## Dataviz Territoires d'industrie, de nouvelles fonctionnalités à découvrir

**Thomas Raulet,**  
*chef de projet du service Dataviz Territoires  
d'industrie à la Banque des territoires, décrit  
les nouvelles fonctionnalités ajoutées*

« La Dataviz Territoires d'industrie, c'est avant tout un service que nous avons voulu ouvert à tous, c'est pourquoi il existe une version grand public accessible sur le site web de la Banque des territoires. Elle permet d'accéder facilement à un hub de données et des analyses sur l'industrie, le programme sur le territoire de son choix. C'est également une vitrine qui permet, grâce à la visibilité du service, de mettre en avant des disponibilités foncières par exemple.

En complément, une version premium (gratuite, sur inscription) est désormais accessible depuis mi-février 2022 et s'est considérablement enrichie depuis. Partagée par tous les opérateurs du programme mais aussi plusieurs régions, elle s'adresse à un public expert dans une logique d'animation, de pilotage mais aussi de sourcing de projets. Ainsi, en plus des données de la Banque des territoires ou de France Relance, les utilisateurs accèdent désormais à **une veille en temps réel sur les créations et destructions d'emplois industriels, et sur les investissements et levés de fonds** grâce au partenariat avec Trendéo. Ces analyses permettent d'accompagner les études et stratégies de réindustrialisation à des échelles fines et de pré-cibler des filières industrielles stratégiques.

Couplées à **un nouvel indice de spécialisation relative des secteurs industriels** (qui fait ressortir les filières pour les-

quelles une région, un département ou un territoire d'industrie dispose d'une vraie spécificité), cet outil offre une opportunité pour qualifier les logiques industrielles de son territoire.

En parallèle, cela permet aussi de **détecter les entreprises qui créent des emplois et peuvent être des sponsors pour ouvrir des centres de formation comme les écoles de production**. À cela s'ajoute l'accès aux données de métiers en tension sur tous les Territoires d'industrie.

Sur d'autres thématiques comme la mobilité, nous offrons la possibilité, en plus d'un accès aux infrastructures existantes, **d'estimer le besoin pour chaque territoire pour des bornes de recharge électriques ou encore des aires de covoiturage** selon les flux et la proximité des sites industriels.

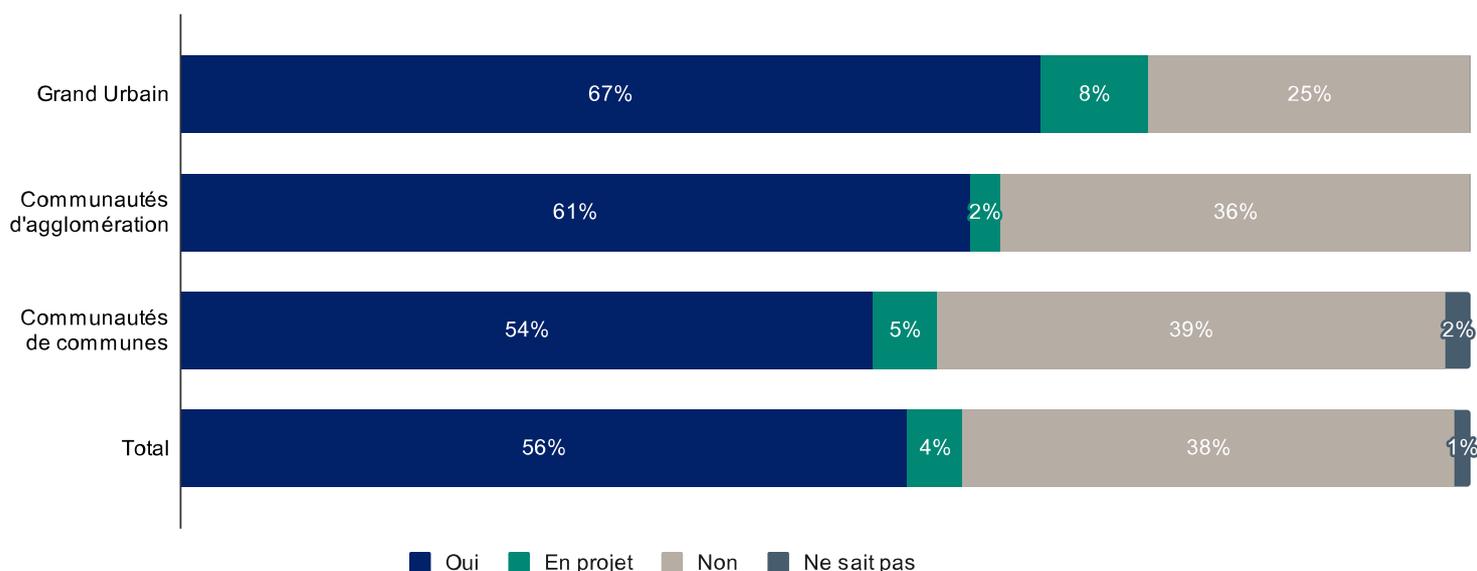
Nous avons terminé, depuis septembre 2021, une première étape du développement de la Dataviz avec plus de 50 sources de données désormais automatisées et en accès libre. Les prochains développements devraient permettre d'appuyer la dynamique sur d'autres thématiques comme le foncier, la formation ou la transition écologique et énergétique. »

## 1.2.2 UN SOUTIEN ÉCONOMIQUE POUR LES ENTREPRISES

Depuis la Loi NOTRe, le bloc communal dispose d'une compétence exclusive en matière d'aides à l'immobilier d'entreprise. Les intercommunalités ont la capacité de soutenir les entreprises dans leur périmètre, directement en subventionnant pour partie l'investissement immobilier, ou en allégeant par exemple le prix du foncier ou du loyer en pépinière d'entreprises vis-à-vis du prix du marché.

Si une large majorité (56 %) des intercommunalités a recours à ces aides, on constate toutefois que **38 % des intercommunalités ne mobilisent pas ce levier**, probablement pour des raisons d'ingénierie et/ou de moyens financiers. En effet, alors que seules 25 % des intercommunalités du grand urbain y renoncent, 39 % des communautés de communes n'y recourent pas.

### LA MISE EN PLACE DES AIDES À L'IMMOBILIER D'ENTREPRISE



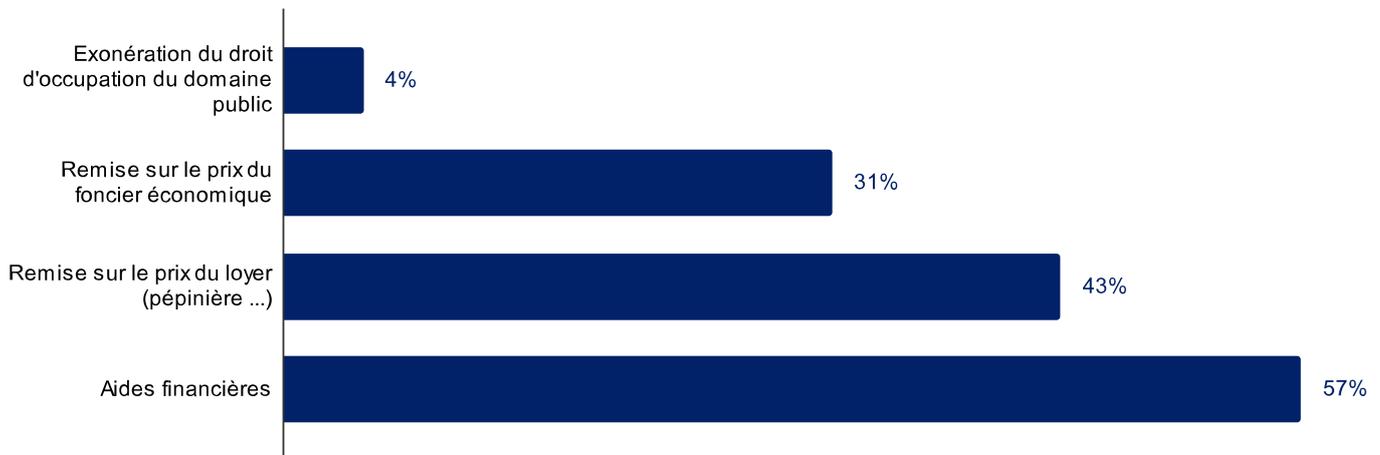
Échantillon : 300 répondants / Communautés de communes : 203 / Communautés d'agglomération : 85 / Grand Urbain : 12

Parmi les différents types d'aides, on constate que 57 % des aides décaissées sont strictement financières, tandis que 43 % d'entre elles consistent en une remise sur le prix du loyer, en pépinière ou en hôtel d'entreprise détenu par l'intercommunalité par exemple. Enfin, **les remises sur le prix du foncier économique lors d'une cession de celui-ci concernent près d'un tiers des aides**, statistique qui sera intéressante à obser-

ver sur un temps long au regard des enjeux en matière de sobriété foncière.

Enfin, 50 % des intercommunalités pratiquent d'autres types d'aides financières, grâce notamment aux conventions de délégation d'aides que certaines ont passé avec la région.

## LES TYPES D'AIDES À L'IMMOBILIER D'ENTREPRISE



Échantillon : 157 répondants

Il demeure important de souligner que ces différentes aides s'inscrivent dans des stratégies territoriales pouvant être très différentes : soutenir une entreprise locale dans le cadre d'une croissance endogène (ex. : soutenir le parcours résidentiel d'une startup en croissance ou d'un artisan en fort développement) ou à l'inverse, attirer un potentiel investisseur avec une remise importante sur le prix du foncier. Cette dernière logique se voit néanmoins critiquée de façon croissante, d'une part en raison de son coût, d'autre part en raison de l'incertitude quant à l'engagement dans la durée de l'entreprise sur le territoire. En effet, certains comportements opportunistes ont par le passé décrédibilisé une approche strictement financière de l'attractivité économique<sup>12</sup>, approche d'autant plus désuète dans le contexte du ZAN, amenant les collectivités à choisir les projets d'implantation durables sur leur territoire.

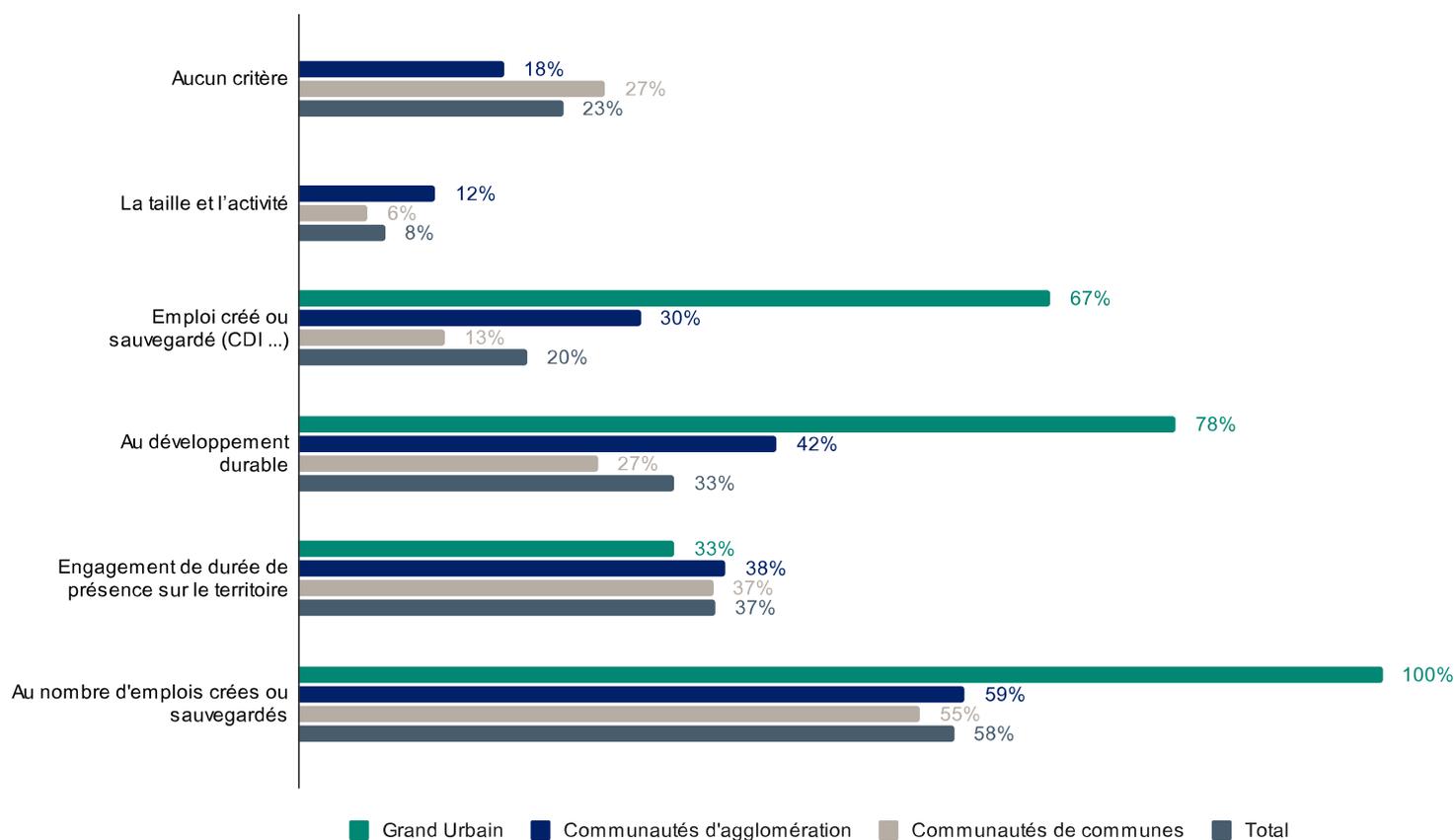
À l'inverse, le travail des intercommunalités sur les « sucres lents du développement économique » (la qualité et l'offre de services dans les ZAE, la qualification de la main d'œuvre, les infrastructures numériques et de transport, l'offre de service et d'accueil aux habitants, la densité des relations inter-entreprises, l'existence de dispositifs de décarbonation et d'éco-

nomie circulaire...) sont autant de facteurs à la main des collectivités, et déterminants pour l'ancrage à moyen et long terme des entreprises.

Enfin, les intercommunalités peuvent mobiliser ces aides pour orienter les entreprises de leur territoire vers des stratégies de décarbonation, d'implantation pérenne, ou encore d'amélioration de la qualité de l'emploi. À ce stade, **33 % des intercommunalités utilisent des critères pour orienter leur action économique vers la décarbonation des entreprises**. Les communautés de communes et les communautés d'agglomération utilisent encore peu de critères d'attribution de leurs aides économiques en lien avec le développement durable. De manière générale, **la priorité reste souvent donnée au nombre d'emplois créés et sauvegardés** (58 % des intercommunalités en moyenne et 100 % du grand urbain) et à la pérennité des emplois créés (37 % des intercommunalités). Toutefois, **78 % des intercommunalités du grand urbain déclarent intégrer le développement durable dans leurs critères d'attribution des différentes aides**.

12. <https://www.lesechos.fr/economie-france/conjoncture/les-aides-directes-aux-entreprises-pour-relocaliser-sont-inefficaces-1775826>

## LES CRITÈRES D'ATTRIBUTION DES AIDES



Échantillon : 222 répondants / Communautés de communes : 147 / Communautés d'agglomération : 66 / Grand Urbain : 9

Enfin, les intercommunalités ont également la possibilité d'agir via la commande publique, qui représente 11,8 milliards de dépenses intercommunales en 2020. En ce sens, avec la mise en place d'un schéma responsable de promotion des achats (SPASER), ou via l'application de critères d'éco-conditionnalité, de conditions de rapidité d'intervention du service après-vente, ou encore de responsabilité sociale (clause d'insertion...), **la collectivité a la possibilité de participer à l'activité économique locale par le biais de sa commande publique** et d'encourager les entreprises vers la décarbonation, le développement durable et la RSE (responsabilité sociétale des entreprises).

### 1.2.3 LA CRISE SANITAIRE : UNE OPPORTUNITÉ DE RAPPROCHEMENT DANS LA DURÉE ENTRE L'INTERCOMMUNALITÉ ET SON TISSU ÉCONOMIQUE

Le besoin d'accompagnement engendré par la crise sanitaire et ses différentes fermetures d'établissements, la chute du carnet de commande, le besoin d'aménagement des locaux d'activités, ont engendré un rapprochement fort entre entreprises et collectivités locales, en particulier parmi les intercommunalités, qui ont constitué rapidement des réponses volontaristes afin de maintenir à flot les entreprises de leur territoire. En ce sens, **près de 80 % des répondants déclarent avoir modifié leurs rapports avec les entreprises suite à la crise sanitaire.**

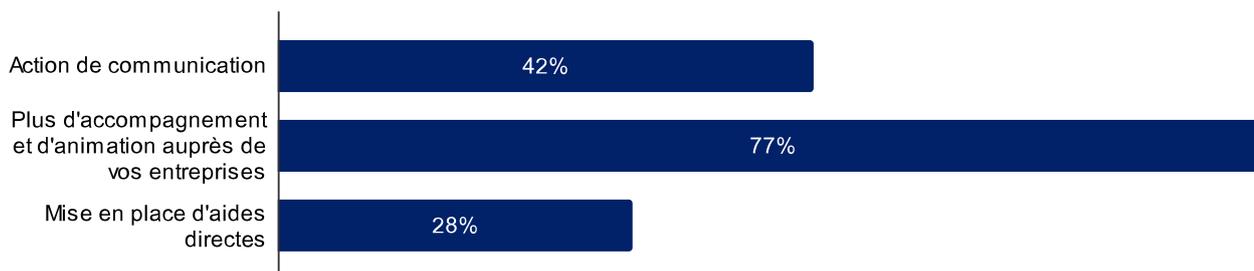
Ces rapprochements et le soutien des intercommunalités à leur tissu économique, ont pris différentes formes :

- animations et rencontres avec les entreprises (72 %) ;
- actions de communication (58 % en moyenne et jusqu'à 70 % pour les communautés de communes qui ont agi plus particulièrement pour mieux faire connaître l'offre de leurs commerçants) ;
- reports de loyers dans les locaux intercommunaux mis à disposition (56 %),
- allègement de fiscalité (16 %).

Passé le pic de la crise Covid et des confinements successifs, **une grande partie des intercommunalités qui ont soutenu leurs entreprises a choisi de poursuivre ce soutien**, en particulier l'accompagnement et l'animation auprès des entreprises (poursuite pour 77 %), les actions de communication (42 %) et dans une moindre mesure les aides directes (28 %).

---

## LES ACTIONS MISES EN PLACE À LA SUITE DE LA CRISE COVID ET PÉRENNISÉES



Échantillon : 206 répondants

---

La poursuite de l'accompagnement des entreprises traduit une montée en puissance progressive des intercommunalités en tant qu'interface du développement économique local, notamment en vue d'un travail de fond avec les entreprises déjà présentes sur le territoire, dans une perspective de développement endogène. Concrètement, il s'agit de les ancrer et les accompagner dans leur parcours résidentiel, et de limiter leur départ ou leur disparition en catalysant les réponses, intercommunales ou autres, à leurs difficultés, qu'il s'agisse de locaux d'activités, de processus de décarbonation, de difficultés de recrutement, d'accessibilité...

**Cette approche de consolidation du tissu économique devient également une priorité pour les agences de développement et/ou d'attractivité**, qui ne travaillent plus uniquement sur de la prospection exogène pour le compte des intercommunalités qui les financent, mais davantage au service de l'animation des bassins économiques et au développement des entreprises présentes.



## CNER : Agences de développement et intercommunalités, des articulations de plus en plus fortes



**Antoine Angeard,**  
*délégué général de la Fédération des agences d'attractivité, de développement et d'innovation (CNER)*

Si les agences sont souvent le bras armé d'une collectivité, elles sont de plus en plus le lieu d'une mutualisation efficace de moyens humains/financiers par plusieurs intercommunalités (Agde-Sète, Sud Champagne), voire par toutes celles d'un département (Ardennes). Elles incarnent aussi la coopération métropole-territoires proches (Nancy/Sud Lorraine, Bordeaux/Gironde). Les intercommunalités s'appuient sur ces agences pour mener leur politique d'attractivité et/ou de soutien aux PME-PMI locales grâce à un maillage dense de 54 agences présentes sur le territoire national.

Si les intercommunalités définissent une stratégie et des dispositifs d'aides, les agences sont les actrices de leur diffusion, de la relation directe aux entreprises dont elles connaissent les préoccupations (78 % des salariés d'agences viennent de l'entreprise). Grâce à la réactivité que leur confère leur forme juridique privée ou publique/privée, elles sont également en capacité de réagir très

rapidement aux sollicitations des entreprises, ou des décideurs immobiliers (investisseurs...) en recherche d'un site d'implantation ou de développement.

Ces agences incarnent surtout un lieu « neutre » de mise en réseau et d'animation de tous les acteurs locaux (publics, privés, associatifs...) au service des PME locales et de l'attractivité du territoire. Relocalisations, relance, immobilier-foncier, structuration de filières et clubs d'entreprises, actions de soutien au recrutement, autant d'animations locales essentielles au développement du territoire.

Ceci permet aux agences de développement et au CNER d'accompagner au quotidien les intercommunalités dans la construction d'une vision claire de leur soutien aux entreprises mais aussi de leur attractivité et des atouts de leur territoire.

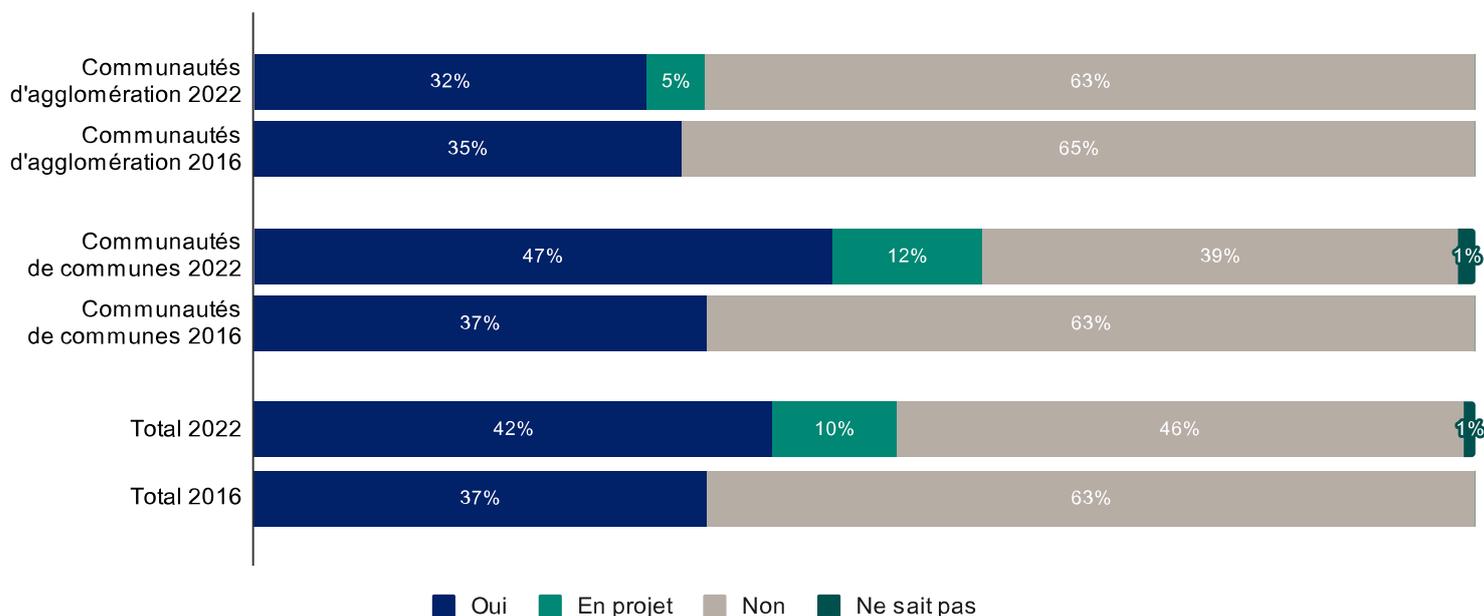
### 1.2.4 UNE INTERVENTION AUX ÉTAPES CLÉS DE LA VIE DES ENTREPRISES

Plus d'une intercommunalité sur deux intervient en soutien à la transmission ou à la reprise d'entreprises sur le territoire. Cette mobilisation s'avère nécessaire du fait du vieillissement des artisans et commerçants, et des chefs d'entreprises de TPE/PME<sup>13</sup> et du risque de perte de savoir-faire induit, notam-

ment dans les territoires ruraux et industriels. Sur cette thématique, les communautés de communes sont les plus volontaristes : **60 % agissent en matière d'accompagnement à la reprise et transmission d'entreprises**. Ce volontarisme s'explique par l'importance économique, mais aussi sociale et patrimoniale du commerce et de l'artisanat au sein de ces territoires.

<sup>13</sup>. En 2019, 44 % des artisans, commerçants et chefs d'entreprise ont 50 ans ou plus contre 31 % pour l'ensemble des personnes en emploi. Cette part est plus élevée encore parmi les chefs d'entreprise et les commerçants (48 %, contre 40 % parmi les artisans). En particulier, 12 % des artisans, commerçants et chefs d'entreprise ont 60 ans ou plus, contre 3 % des personnes en emploi. Ce groupe socioprofessionnel constitue ainsi, juste après les agriculteurs, celui qui comporte proportionnellement le plus de seniors en activité. Source : INSEE.

## INTERVENTIONS EN SOUTIEN À LA TRANSMISSION ET LA REPRISE D'ENTREPRISES



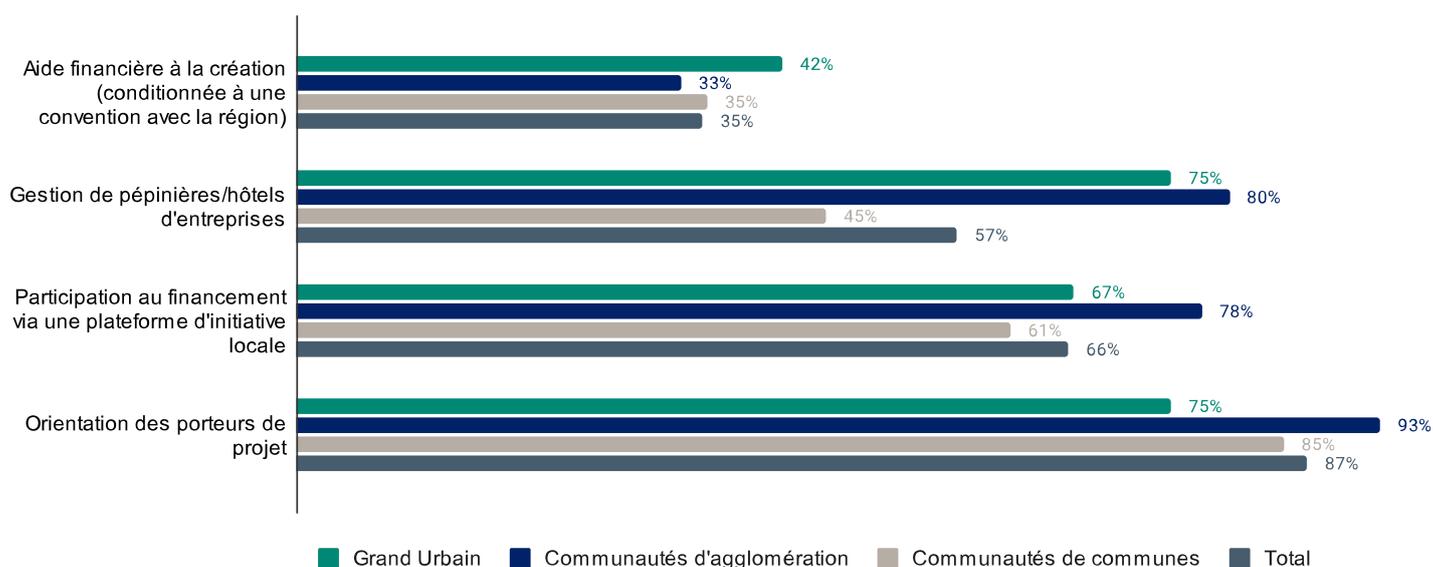
Échantillon 2022 : 299 répondants / Communautés de communes : 203 / Communautés d'agglomération : 84  
 Échantillon 2016 : 241 répondants / Communautés de communes : 189 / Communautés d'agglomération : 52

En parallèle, les intercommunalités encouragent également la création d'entreprises en contribuant à l'orientation de porteurs de projet vers l'interlocuteur approprié à leur besoin (87 %), le financement de prêts d'honneur via les plateformes du réseau Initiative France (66 %), la mise à disposition de locaux en pépinières d'entreprises (57 %), l'aide directe à la création par convention avec la région (35 %).

On constate que les communautés d'agglomération sont très actives sur le financement (78 %) et la mise à disposition de locaux (80 %). Cette surreprésentation s'explique possiblement

par les spécificités des agglomérations, capables d'agir en propre car suffisamment réduites pour conserver une proximité avec les entreprises, mais suffisamment solides pour proposer des aides pouvant représenter plusieurs dizaines de milliers d'euros par an. Aussi, ces actions peuvent être motivées par un projet de territoire centré sur le redéveloppement d'un site dédié aux jeunes entreprises (pépinière, technoparc), ou à un secteur d'activité spécifique, parfois à partir d'une friche existante.

## LES TYPES D' ACTIONS EN FAVEUR DE LA CRÉATION D' ENTREPRISES



Échantillon : 293 répondants / Communautés de communes : 196 / Communautés d'agglomération : 85 / Grand Urbain : 12



### RETOUR D'EXPÉRIENCE.

#### COMMENT FAVORISER LA CRÉATION D' ENTREPRISES : L'EXEMPLE DE LA FABRIQUE À ENTREPRENDRE DU GRAND SÉNONAIS

L'agglomération du Grand Sénonais bénéficie d'une situation géographique de carrefour autoroutier et ferroviaire entre la région parisienne et la région Bourgogne-Franche-Comté. Si l'agglomération connaît un dynamisme économique favorable dont témoigne l'arrivée d'entreprises sur le territoire, les élus communautaires cherchent à limiter une dépendance économique excessive aux acteurs extérieurs au territoire, et souhaitent en parallèle renforcer la création et l'accompagnement des entreprises locales.

Partant de ce constat, l'agglomération a candidaté en 2018 à un appel à projet conjoint de la Caisse des dépôts et consignations et de la région Bourgogne-Franche-Comté pour la création d'une Fabrique à Entreprendre, également soutenue par BPI France et l'ANCT.

L'objectif de la Fabrique est de promouvoir la création d'entreprises sur le territoire du Grand Sénonais. La Fabrique accompagne les entrepreneurs (visibilité des dispositifs d'aides, soutiens existants, partenaires économiques potentiels), organise des rencontres et des formations (maturation de l'idée, projet personnel, étude de marché, prévisions financières, financements, aides, appui juridique, premiers mois d'activité).

En ce sens, des actions événementielles comme des rencontres entre les acteurs économiques du territoire (associations aidant à la création d'entreprises, chambre

des métiers et de l'artisanat, chambre de commerce et d'industrie...) sont organisées afin de tisser des réseaux au niveau local. Par exemple, la Fabrique organisait fin mars 2022 un « Printemps de l'Entrepreneuriat » avec des conférences thématiques et des rencontres réparties sur cinq jours.

#### DE L'ACCOMPAGNEMENT AUX ENTREPRISES À LA REDYNAMISATION DU TERRITOIRE

Pour faire face aux besoins fonciers des très petites entreprises, l'intercommunalité a également créé un espace partagé de travail, ouvert notamment à l'entrepreneuriat. S'inscrivant également dans le programme Action Cœur de ville, cet espace ouvert en 2020 est soutenu par le dispositif « Entreprendre au cœur des territoires », lancé par BPI France dans le cadre du plan de relance, et visant à soutenir la création et la reprise de l'activité économique dans les centralités des villes petites et moyennes, avec un budget de 10 millions d'euros.

Cet espace a vocation à devenir une pépinière d'entreprises ouverte aux thématiques de l'innovation et de l'entrepreneuriat, en lien étroit avec l'écosystème économique local et favorisant un développement endogène du territoire.

## 1.3 L'intercommunalité se coordonne avec ses principaux partenaires

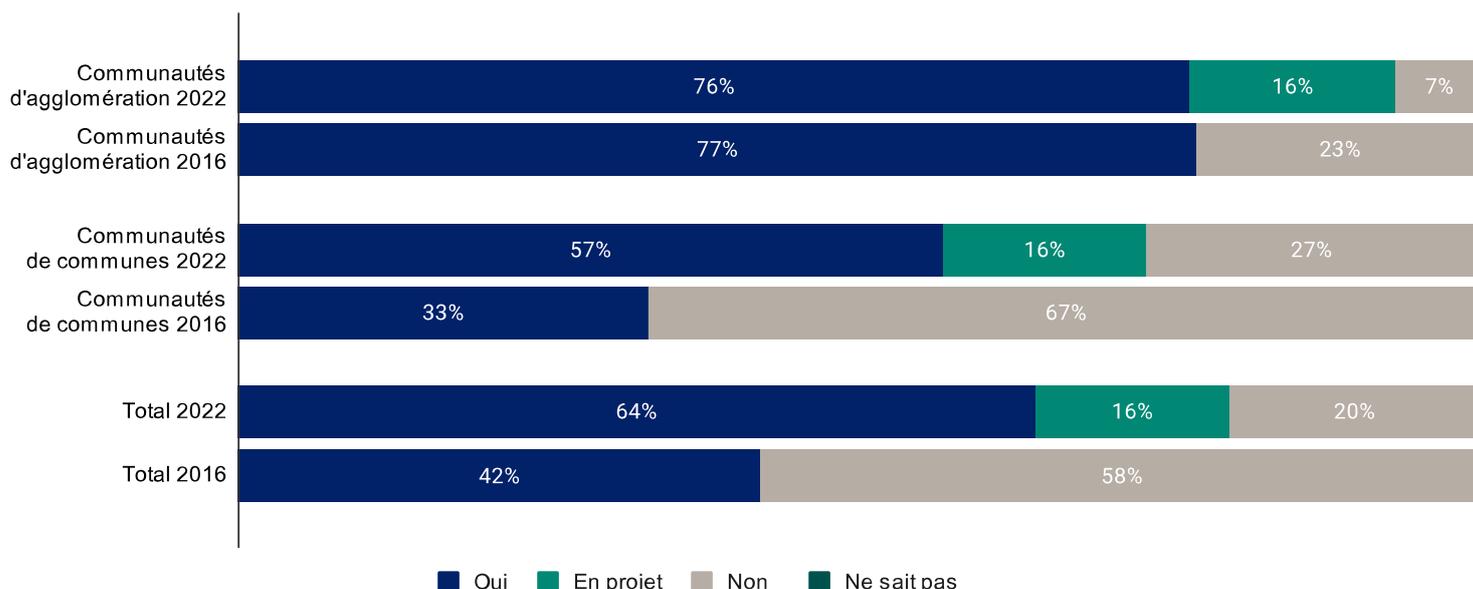
L'intercommunalité, dans l'urgence de la crise Covid, a renforcé ses liens avec l'ensemble de ses partenaires du développement économique local (région, chambres consulaires, communes, intercommunalités voisines, État déconcentré, associations...). Ceci a permis de préfigurer ou consolider une forme de gouvernance économique avec les principales parties prenantes, gage d'efficacité dans la durée.

Cette gouvernance s'inscrit dans un système très large d'intervenants publics et privés au profit des entreprises et de l'emploi local. De fait, si l'action économique locale connaît toujours un éclatement, ce dernier, justifié par un besoin d'expertise (financement, recrutement, décarbonation, attractivité), peut être rééquilibré par une mise en réseau et surtout par l'intégration des différentes parties prenantes du développement économique dans une même stratégie.

### 1.3.1 L'INTERCOMMUNALITÉ COMME ANIMATRICE DES PARTIES PRENANTES DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE LOCAL

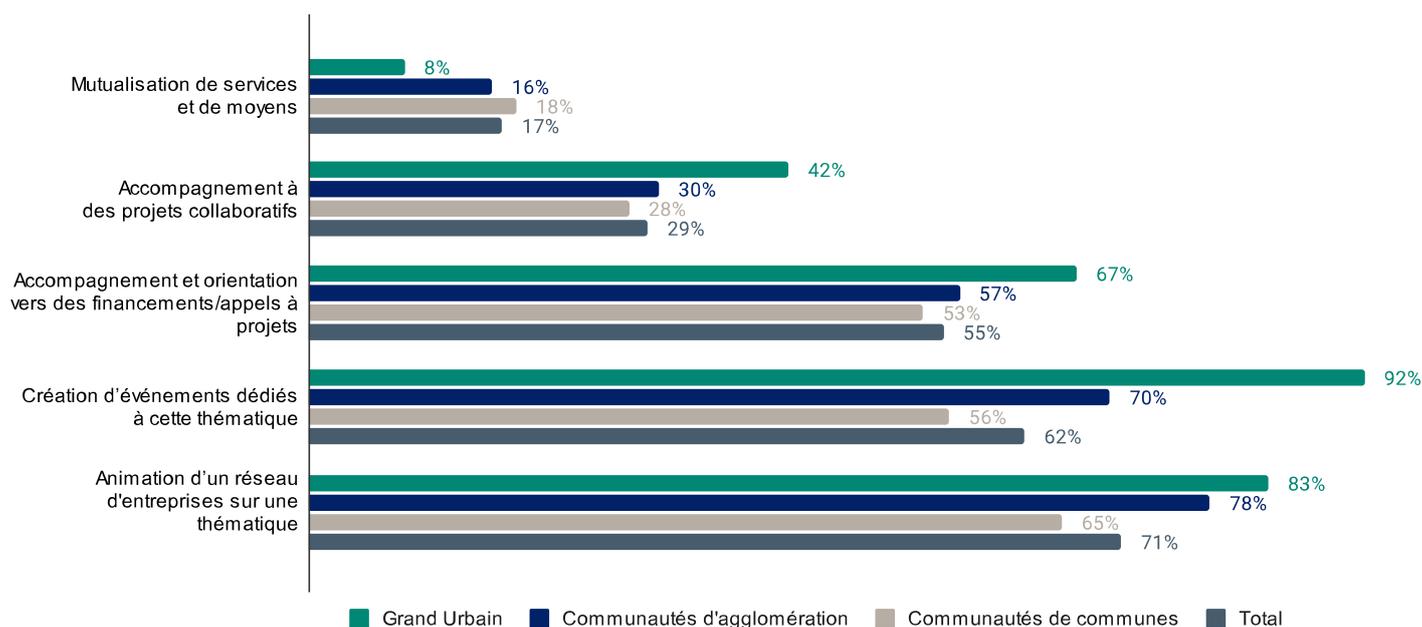
Par-delà les aides individuelles aux entreprises, les intercommunalités jouent un rôle croissant d'animation de réseaux économiques locaux. On constate que **80 % des intercommunalités réalisent ou ambitionnent des actions d'animation des réseaux d'entreprises et des filières économiques sur le territoire, contre 42 % en 2016**. Grâce notamment à la mise en place généralisée d'un service développement économique, les intercommunalités participent directement à la mise en place d'événements (92 %) et dans une moindre mesure d'accompagnement vers des projets collaboratifs (42 %), voire de la mutualisation de moyens (8 %). On constate par ailleurs que les statuts des intercommunalités influencent relativement peu leurs réponses.

#### LA PART DES INTERCOMMUNALITÉS ANIMATRICES DE RÉSEAUX ET DE FILIÈRES ÉCONOMIQUES



Échantillon 2022 : 300 répondants / Communautés de communes : 203 / Communautés d'agglomération : 85  
 Échantillon 2016 : 241 répondants / Communautés de communes : 189 / Communautés d'agglomération : 52

## LES ACTIONS MENÉES EN PRIORITÉ PAR LES INTERCOMMUNALITÉS



Échantillon : 214 répondants / Communautés de communes : 133 / Communautés d'agglomération : 69 / Grand Urbain : 12



### La parole de l'expert

## Depuis juin 2015, CCI France et Intercommunalités de France ont développé une collaboration au service des entreprises dans les territoires.



**Alain DI CRESCENZO,**  
Président de CCI France

Les CCI et les intercommunalités ont agi conjointement et de manière ciblée à l'occasion de la crise de la Covid-19 et de la fermeture temporaire de nombreux commerces, via notamment la transformation numérique des commerces de proximité. Pour ceux particulièrement fragilisés, la collaboration dans le cadre des programmes Action cœur de ville et Petites villes de demain, permet d'apporter une expertise et une action coordonnée entre la dynamique commerciale, l'aménagement des espaces publics, l'utilisation du foncier ou encore l'offre de transports. L'animation du réseau des entreprises locales est un enjeu fort ancien pour le couple CCI-intercommunalités. À titre d'exemple, le GIE Bièvre Isère « Bi Happy » a été créé en ce sens grâce au partenariat entre Bièvre Isère Communauté et la CCI Nord Isère.

De nombreux autres sujets tels que l'accès des TPE-PME à la commande publique ou l'accompagnement à la création-transmission d'entreprises illustrent toutes les passerelles qui existent entre les intercommunalités et les CCI pour être aux côtés des entreprises dans un environnement économique en pleine transformation.

Cette action commune se concrétise au niveau régional, territorial et local. Dans certains territoires, la création d'une maison commune du développement économique permet une collaboration étroite quotidienne, à l'instar de l'agglomération de Châlons-en-Champagne. En Normandie, la région a confié aux chambres consulaires la gestion du guichet unique des créateurs et repreneurs d'entreprises, appelé « Ici je monte ma boîte ». Il est ensuite déployé dans les intercommunalités dans le cadre des conventions CCI-intercommunalités. L'innovation peut également être au cœur du partenariat, comme pour la pépinière d'entreprises gérée par la CCI de l'Ain pour la Communauté d'Agglomération du Grand Bassin de Bourg en Bresse ou celle de l'agglomération Auray Quiberon Terre Atlantique, dans le Morbihan.

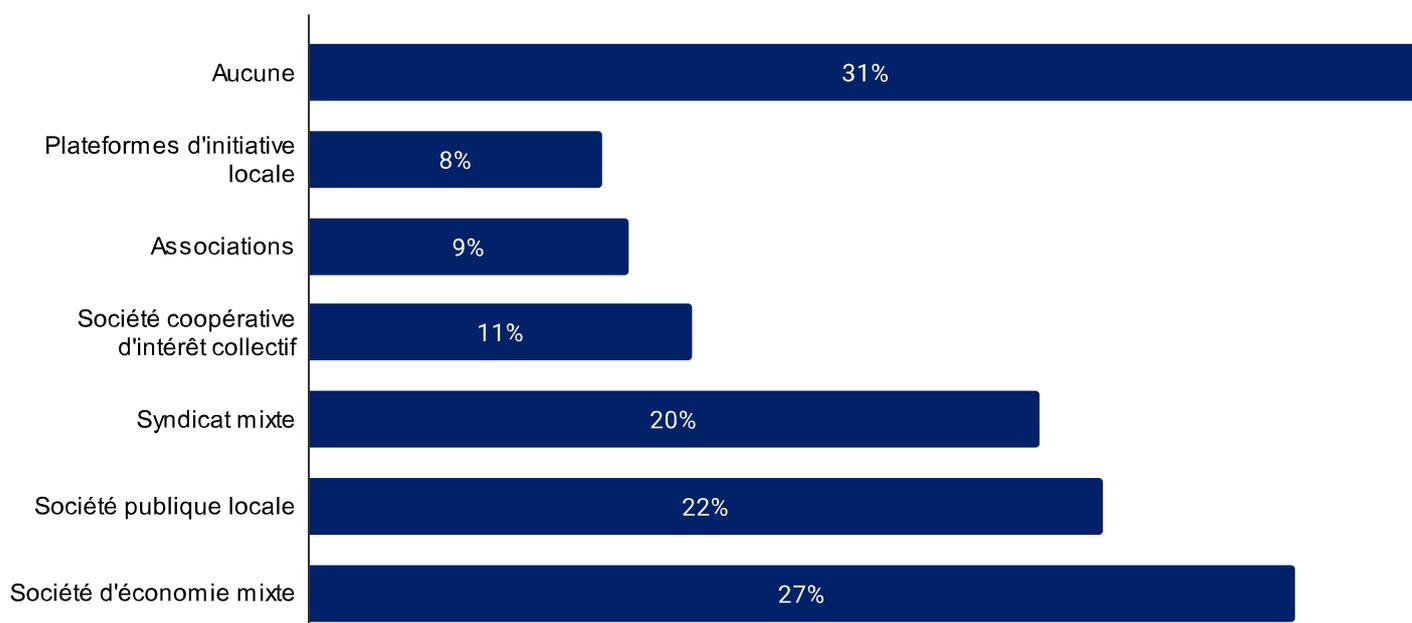
### 1.3.2 UNE ACTION PARTAGÉE AVEC LEURS SATELLITES ET LES COLLECTIVITÉS PARTENAIRES

Pour décupler leur capacité d'action, les intercommunalités font fréquemment le choix de recourir à des structures externes qu'elles financent pour les accompagner dans leurs actions. Ces différents satellites permettent à la fois d'unir les efforts financiers de plusieurs acteurs publics, de doter la politique de l'intercommunalité d'un outil dédié et disposant de sa technicité propre, ou encore de financer un projet commun expérimental ou ponctuel.

- 27 % financent une SEM ;
- 22 % financent une SPL ;
- 20 % financent un syndicat mixte ;
- 10 % financent une société coopérative d'intérêt collectif ;
- 8 % financent une plateforme d'initiative locale (prêts d'honneur).

On constate cependant que **31 % des intercommunalités ne financent aucune structure externe**, soit par volonté politique (contrôle direct des budgets) soit par manque d'ingénierie ou de budget pour suivre ou soutenir une structure tierce.

#### LES STRUCTURES FINANÇÉES PAR LES INTERCOMMUNALITÉS



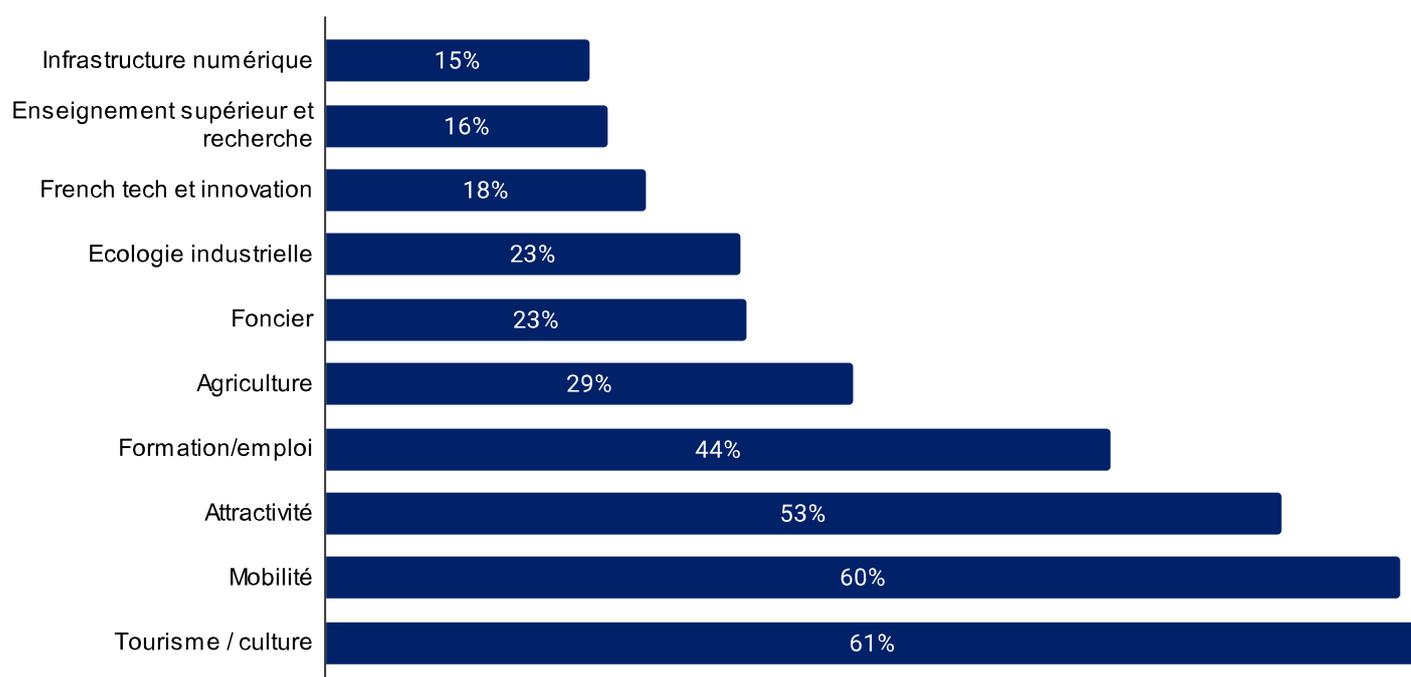
Échantillon : 284 répondants

L'enjeu du pilotage de ces satellites (SEM, SPL, syndicats mixtes...) devient un **point clé pour la cohérence de la stratégie économique et l'efficacité des moyens** (convention d'objectifs et de moyens et indicateurs d'objectifs et de performance), y compris pour les **communautés de communes dont 62 % d'entre elles financent ces structures externes**.

Concernant la coopération entre intercommunalités voisines, celles-ci, urbaines comme rurales, gagnent à travailler conjointement du fait des interdépendances reliant leurs bassins économiques et leurs bassins de vie, que ce soit à une échelle

infra départementale ou infra régionale (selon les thématiques). À l'image des Territoires d'industrie, qui peuvent réunir d'une à douze intercommunalités, les coopérations peuvent se faire sur des périmètres différents, selon les thématiques. **Cette coordination est forte en matière de tourisme/culture (61 %), de mobilité (60 %), d'attractivité (53 %), et de formation/emploi (44 %)**. Les coopérations sont moindres mais existent en matière d'agriculture (29 %), de foncier (23 %), d'écologie industrielle (23 %), d'innovation (18 %), d'ESR (16 %), et d'infrastructures (15 %).

## LES THÉMATIQUES TRAVAILLÉES AVEC LES TERRITOIRES VOISINS



Échantillon : 286 répondants

Quelques différences sont constatables par type d'intercommunalité : les territoires plus urbains jouent souvent un rôle de locomotive en matière d'attractivité, d'écologie industrielle, d'enseignement supérieur et d'innovation, appelant à une coordination accrue au niveau de leurs « hinterlands » respectifs. Pour les territoires ruraux, la mobilité et l'agriculture sont des champs de collaboration renforcés en matière de développement économique. Enfin de façon plus générale, **il est à espérer que le foncier dans le cadre du ZAN fera l'objet d'une coordination croissante**, notamment afin de tracer des trajectoires partagées. Les coordinations pourraient notamment se faire entre espaces urbains et ruraux : la saturation de l'immobilier d'entreprises dans les grandes villes, et les prix prohibitifs qu'elle entraîne, est de fait une opportunité à exploiter mais aussi à maîtriser pour les territoires plus ruraux (cf. le retour d'expérience de la communauté de communes du Grand Cubzagais).

Enfin à une échelle infra intercommunale, **les intercommunalités fonctionnent aussi en s'appuyant sur les communes qui les composent**, notamment sur les thématiques liées à l'emploi, l'insertion, mais aussi l'associatif, le culturel, l'économie sociale et solidaire (voir II).

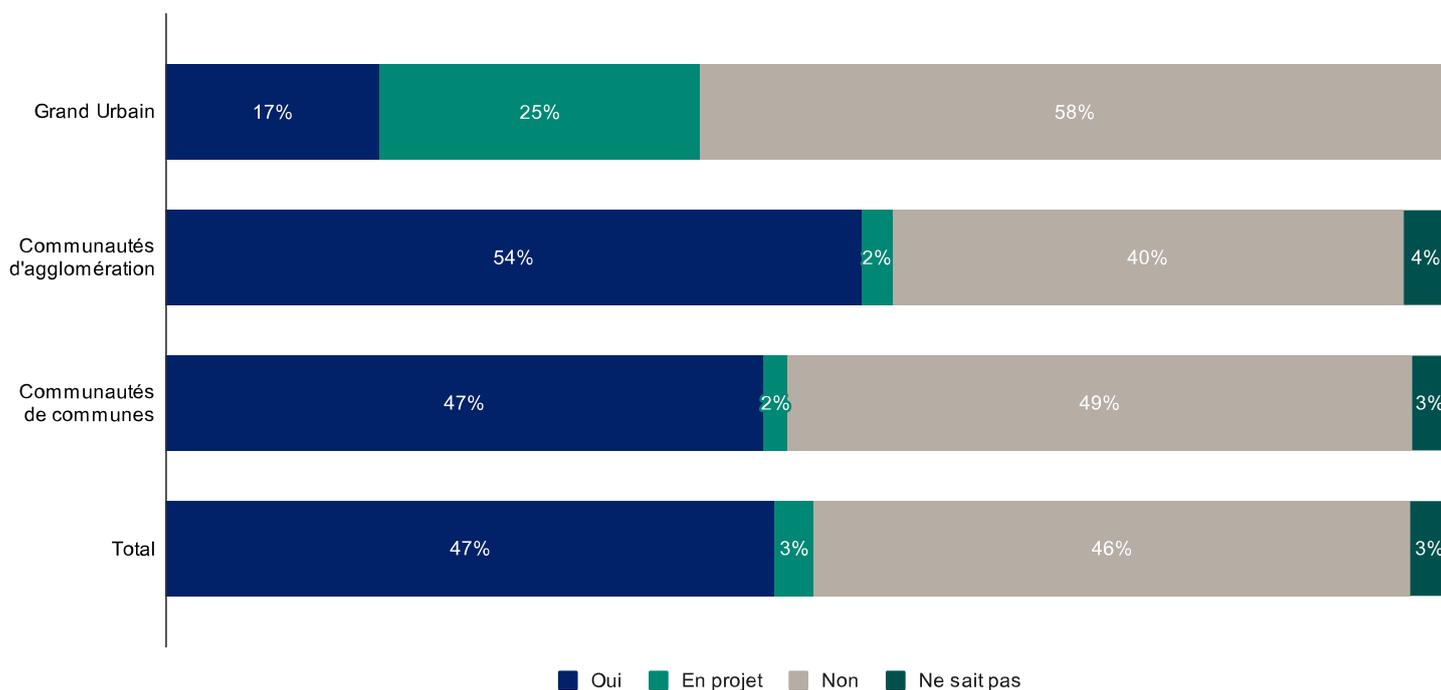
### 1.3.3 LES RÉGIONS : UN PARTENAIRE ÉCONOMIQUE SPÉCIFIQUE

À l'issue de la loi NOTRe, la région est devenue cheffe de file en matière économique, à l'exception des aides à l'immobilier d'entreprises réservées au bloc communal. La région peut constituer selon la taille de l'intercommunalité et sa localisation géographique un partenaire du quotidien des intercommunalités auprès des entreprises. Dans tous les cas, l'action économique des intercommunalités s'inscrit dans le SRDEII qui définit les grandes priorités régionales économiques. Pour mieux se coordonner, **près d'une intercommunalité sur deux a signé une convention avec la région afin de permettre de cadrer et déployer une action conjointe**.

Au niveau national, on constate que ce sont plutôt les communautés de communes et les communautés d'agglomération qui s'appuient concrètement sur leur région. Certaines régions, comme la Nouvelle Aquitaine ou le Centre-Val de Loire, déploient en ce sens des réseaux de conseillers techniques territorialisés qui participent, en binôme avec les chargés de mission intercommunaux, aux rendez-vous avec les entreprises pour assurer une approche commune et consolidée des besoins des entreprises.

À l'inverse, on constate une plus grande autonomie du grand urbain qui a plus souvent la capacité financière, l'ingénierie et les leviers politiques pour agir en propre. De fait, **seuls 17 % des territoires du grand urbain ont contractualisé avec la région**, même si 25 % envisagent de le faire.

## LA PART DES INTERCOMMUNALITÉS SIGNATAIRES D'UNE CONVENTION DE DÉLÉGATION DE COMPÉTENCE AVEC LA RÉGION EN MATIÈRE DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

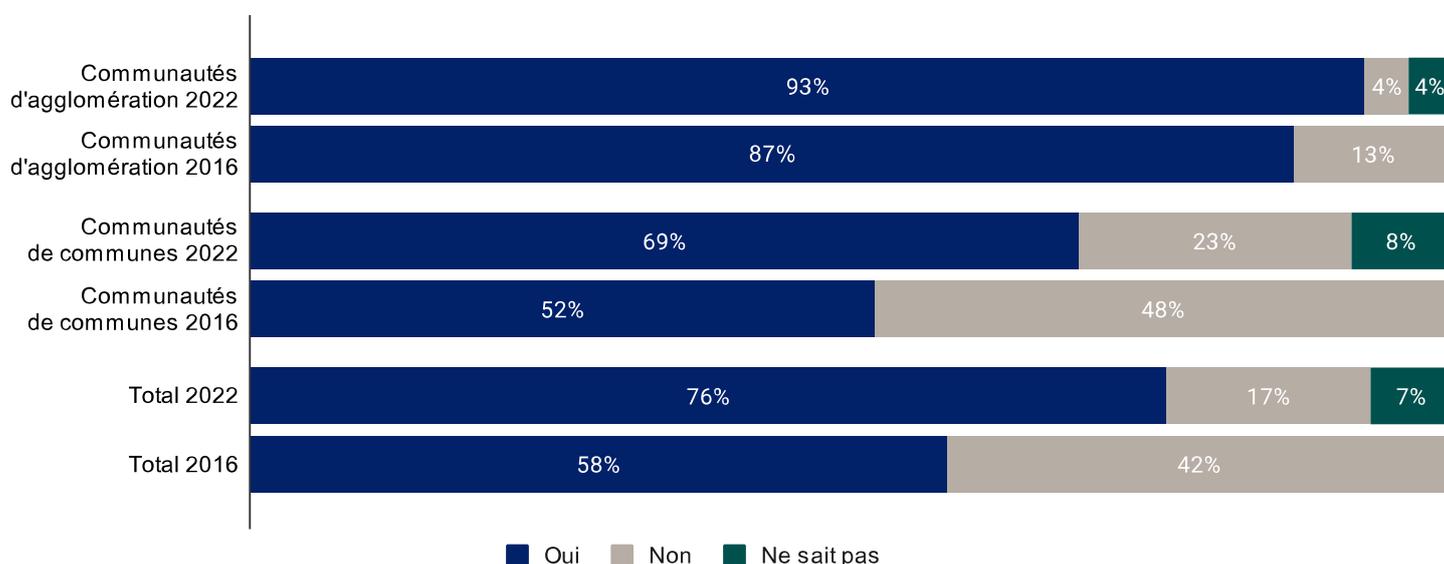


Échantillon : 297 répondants / Communautés de communes : 202 / Communautés d'agglomération : 83 / Grand Urbain : 12

Dans le cadre de l'élaboration des SRDEII, on constate néanmoins une association plus grande du grand urbain, puisque 83 % des intercommunalités de ce périmètre participent à la concertation liée à ce document stratégique (co-construction

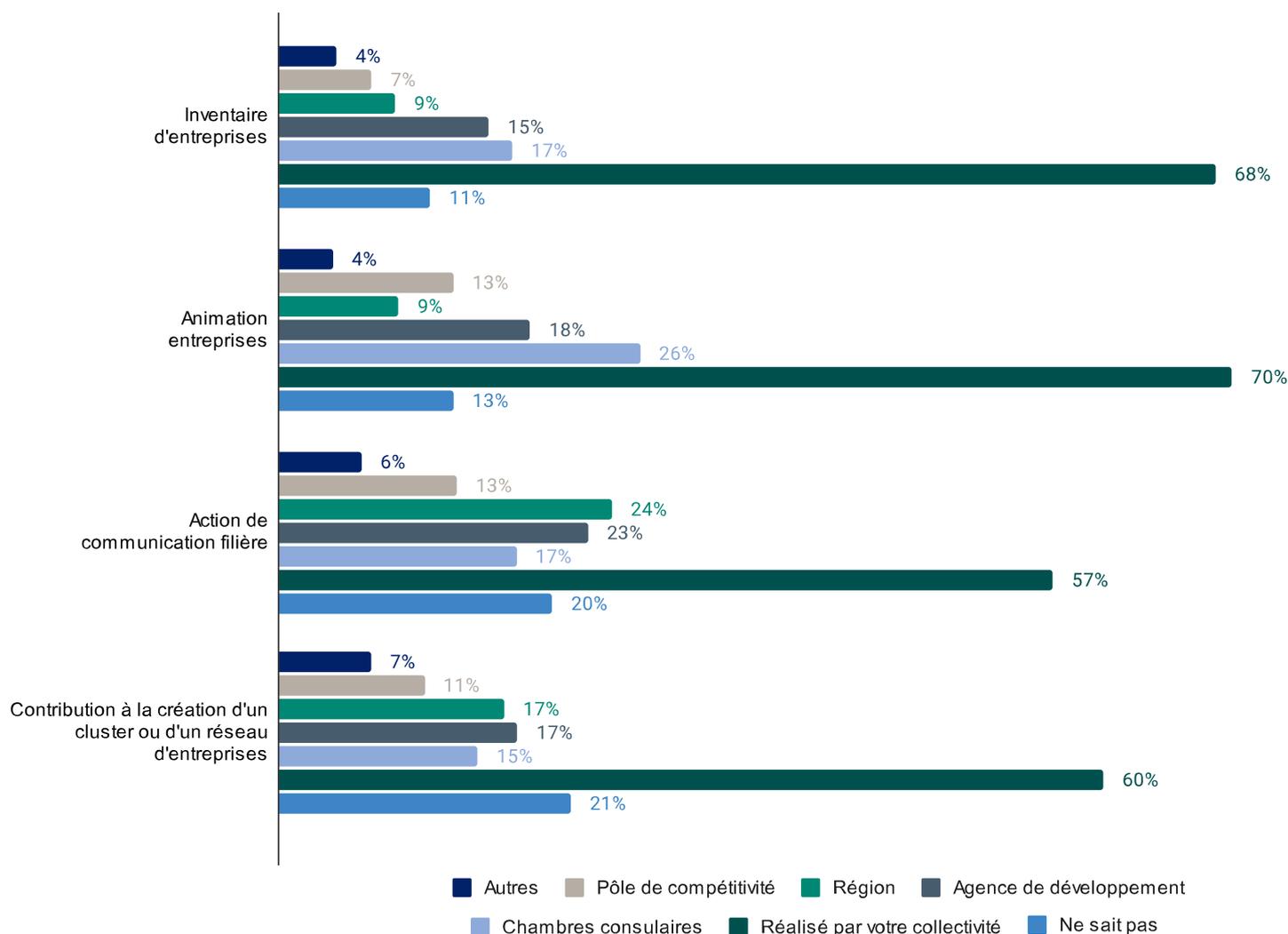
obligatoire pour les métropoles). En ce sens, des progrès sont constatés entre 2016, où 58 % des intercommunalités étaient conviées à cette concertation, et 2022, où ce taux monte à 76 %.

## LES INTERCOMMUNALITÉS SE DÉCLARANT ASSOCIÉES AUX CONCERTATIONS DANS LE CADRE DE L'ÉLABORATION DU SCHÉMA RÉGIONAL DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE, D'INTERNATIONALISATION ET D'INNOVATION (SRDEII)



Enquête 2022 : Échantillon : 299 répondants / Communautés de communes : 203 / Communautés d'agglomération : 84  
 Enquête 2016 : Échantillon : 394 / Communautés de communes : 330 / Communautés d'agglomération : 84

## LES ACTIONS RÉALISÉES EN PARTENARIAT



Échantillon : Inventaire d'entreprise : 117 / Animation d'entreprise : 125 / Action de communication : 115 / Contribution à la création d'un cluster ou réseau : 103

Cette action commune intercommunalités-région est souvent sollicitée en matière d'**attractivité/prospection/marketing territorial** (41 % des répondants), d'**emploi** (47 % des répondants), et d'**impulsion de filières émergentes** (24 % des répondants effectuent des actions de communication communes sur ces filières et 17 % travaillent avec la région pour créer un cluster ou un réseau d'entreprises dédié).

Enfin, en matière de réindustrialisation, la région est surtout sollicitée par l'intercommunalité pour :

- une démarche de gestion prévisionnelle des emplois et compétences (GPECT) : 57 % des 135 répondants ;
- une action en faveur de la robotisation (52 % des 82 répondants) ;
- une aide au foncier (42 % des 146 répondants).

La coopération intercommunalités-région, si elle est encore en construction, n'en demeure pas moins **une phase essentielle de la décentralisation, notamment dans l'optique de**

**constituer des écosystèmes économiques infra régionaux** ayant tous les ingrédients pour réussir : offre universitaire, technologique et technique, espaces de production, de recherche, infrastructures de transports, cadre de vie attractif... De fortes priorités nationales existent en matière de filières dans le cadre de la relance puis du plan France 2030. La perspective d'une économie territoriale, s'appuyant sur les clusters, les territoires d'industrie, les bassins économiques, ouvre la voie à de nouveaux écosystèmes reliant mieux les entreprises entre elles et avec les administrations. Cette proximité s'organise, et les stratégies économiques régionales et intercommunales tendent à s'aligner progressivement sur les mêmes axes, de façon à articuler priorités stratégiques et soutien transversal au tissu économique. Restent à nourrir ces voies d'ingénierie, d'animation et d'aides aux « pépites locales » de façon à encourager et pérenniser le rebond économique des territoires.



**RETOUR D'EXPÉRIENCE.**  
**MULHOUSE ALSACE AGGLO :**  
**UNE ACTION ÉCONOMIQUE PARTAGÉE,**  
**DOTÉE D'UN PILOTAGE INTERCOMMUNAL**

Mulhouse Alsace Agglomération dispose d'une équipe de six développeurs économiques. Le parti pris a été de centrer leur activité sur la coordination des acteurs, ceci au service d'une stratégie économique de reconquête industrielle et de développement de l'emploi. Certains volets sont délégués à des opérateurs aux compétences plus spécifiques en fonction de la nature des sujets à traiter.

Ainsi, un **campus des métiers et des qualifications de l'industrie du futur et du numérique** a été créé dans le cadre d'un partenariat entre l'agglomération et l'**Université de Haute-Alsace (UHA)**. Grâce à l'expertise de l'université, ce projet a permis de mettre en œuvre des formations de haut niveau. Labellisé « campus d'excellence » en février 2020, il permet d'accompagner et de renforcer les compétences dans les métiers de l'industrie, fortement présents sur le territoire. Le projet facilite ensuite le recrutement des entreprises industrielles locales, notamment par le biais de contrats d'apprentissage.

Le pilotage des politiques d'insertion par la **Maison de l'emploi et de la formation** est une autre pratique inspirante mise en œuvre par Mulhouse Alsace Agglomération. S'y intègre un **plan local pour l'insertion et l'emploi** qui accompagne les bénéficiaires dans leurs projets professionnels et apporte une réponse spécifique à ces publics.

Le développement endogène et l'accompagnement du développement des entreprises déjà présentes sont confiés à l'**Agence de développement économique d'Alsace (ADIRA)**. La prospection exogène, permettant d'attirer des entreprises extérieures au territoire, est quant à elle assurée par l'agence d'innovation et de prospection internationale du Grand Est (Grand E-Nov+).

Enfin, le **technopôle de Mulhouse** assure pour sa part les missions d'animation et organise notamment des événements sur des sujets à fort impact pour les entreprises locales (intelligence artificielle, cybersécurité...).

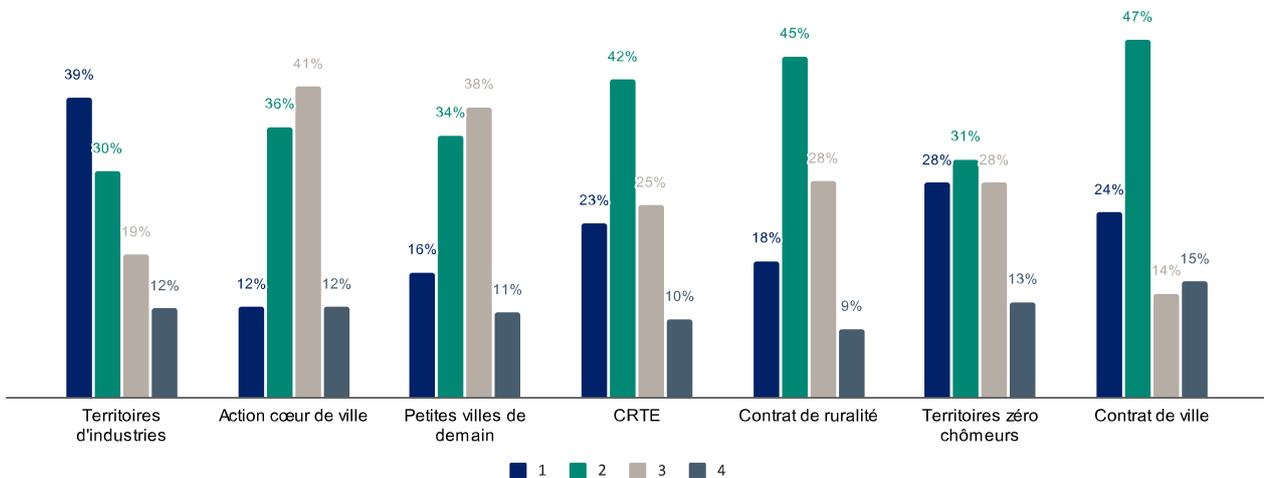
**1.3.4 L'ÉTAT : VERS UNE NOUVELLE FORME D'INTERVENTION ÉCONOMIQUE LOCALE ?**

L'État soutient l'action économique des intercommunalités au travers de nombreux dispositifs. Or, parmi la palette variée d'outils contractuels, l'impact des programmes sur l'action économique des intercommunalités est jugé assez important et important (note 3 et 4) par ordre décroissant :

- par 53 % des 76 répondants du programme Action cœur de ville ;

- par 49 % des 189 répondants du programme Petites villes de demain ;
- par 41 % des 32 répondants du programme territoire zéro chômeurs ;
- par 37 % des 67 répondants signataires d'un contrat de ruralité
- par 35 % des 254 répondants signataires d'un CRTE ;
- par 31 % des 155 répondants du programme Territoires d'industrie ;
- par 29 % des 66 répondants signataires d'un contrat de ville.

**LE NIVEAU D'IMPACT DES PROGRAMMES SUR L'ACTION ÉCONOMIQUE TERRITORIALE**



Échantillon : Territoires d'industries : 155 / Action cœur de ville : 76 / Petites villes de demain : 189 / CRTE : 254 / Contrat de ruralité : 67 / Territoire zéro chômeurs : 32 / Contrat de ville : 66

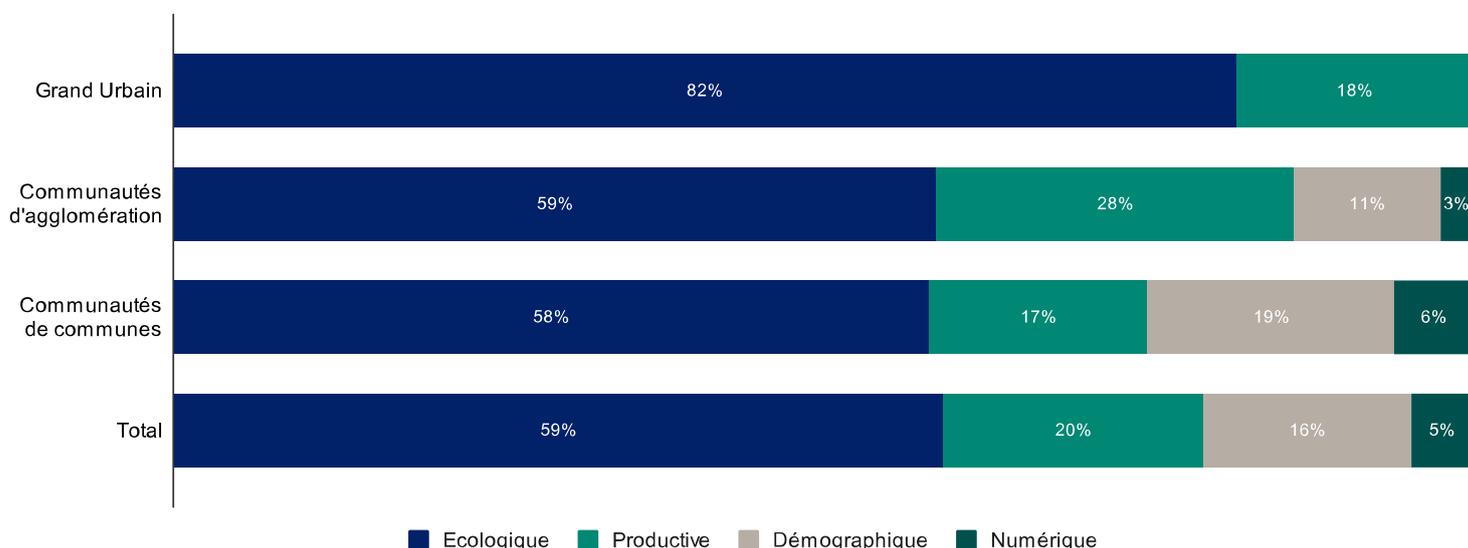
Cette appréciation démontre un fort morcellement de ces contractualisations, avec des effets directs limités en matière économique pour certains (contrat de ville notamment). Les plus opérationnelles sont celles qui agissent sur les centralités (Petites villes de demain et Action cœur de ville). **Un meilleur décloisonnement des différents programmes de soutien (Territoires d'industrie, action cœur de ville, petites villes de demain, CRTE...) et de mise en synergie de leurs financements, de leur ingénierie, de leur calendrier permettrait de rendre cette action de l'État plus lisible et plus efficace dans les territoires.** Surtout, la déconcentration d'enveloppes pour chacun de ces programmes, au travers de contrats d'objectifs et de moyens propres à chacun de ces enjeux, permettrait d'assurer des retours et une plus-value visibles liés à l'investissement massif des collectivités dans ces programmes.

Dans un souci de lisibilité et d'efficacité, l'État propose désormais aux intercommunalités une contractualisation principale via le contrat de relance et de transition écologique. Ce dialogue entre le bloc local et les services déconcentrés de l'État a permis dans certains territoires de faire aboutir une vision commune des priorités pour le territoire et d'esquisser un projet de développement et d'aménagement, sous réserve d'une capacité à piloter et faire vivre cette feuille de route.

Toutefois, les résultats évoqués précédemment montrent que cette nouvelle méthode de contractualisation, si elle va dans le sens souhaité par les territoires, n'est pas encore aboutie.

D'abord, seuls 20 % des CRTE signés ont un axe prioritaire économique et productif, la majorité (60 %) ont comme priorité l'écologie. Son impact sur l'action économique est donc jugé inférieur à d'autres programmes plus spécialisés.

### QUELLE EST LA PRINCIPALE AMBITION DU CONTRAT DE RELANCE ET DE TRANSITION ÉCOLOGIQUE (CRTE)?



Échantillon : 275 répondants / Communautés de communes : 184 / Communautés d'agglomération : 80 / Grand Urbain : 11

Ensuite, si la contractualisation État-collectivités démontre une première forme de maturité de la décentralisation et de la coopération inter-administrations en matière économique, la forte recentralisation des ressources financières, via la multiplication des appels à projet et la réduction progressive de la fiscalité économique, va à l'encontre de l'effort croissant des intercommunalités pour accompagner des projets et développer une stratégie économique qui, in fine, ne pourront prendre effet faute de moyens humains et financiers. De plus, cette logique amplifie la concurrence entre les territoires,

focalise la remontée des initiatives dans le grand urbain, disposant de l'ingénierie nécessaire pour monter des dossiers de candidature souvent complexes et chronophages, au détriment des territoires ruraux. Une approche élargie au périmètre de plusieurs intercommunalités (y compris les métropoles et leur hinterland) favoriserait une coopération entre les intercommunalités qui collaborent déjà spontanément sur de nombreux sujets économiques et se verraient ainsi renforcées plutôt qu'opposées.



A photograph of an industrial facility, likely a water treatment plant, featuring several large, cylindrical, corrugated metal storage tanks. The tanks are arranged in a row, and a network of pipes and walkways is visible in the foreground and around the base of the tanks. The sky is clear and blue, with a small plume of white smoke or steam visible in the upper left corner. A large, dark blue circular graphic is overlaid on the left side of the image, containing white text.

# Les politiques économiques intercommunales dans leur diversité et leur complexité



La montée en puissance administrative et politique de l'intercommunalité contribue à renforcer qualitativement les politiques économiques menées au niveau local, en leur donnant des moyens, une taille, et une transversalité auparavant peu envisageables. Dès lors, on constate un renouvellement, un élargissement et une mise en cohérence croissante des politiques territoriales.

Le développement économique constitue l'une des compétences obligatoires de toutes les catégories d'intercommunalités. De même, le foncier donne aux intercommunalités une connexion directe avec les besoins des entreprises. En ce sens, l'intercommunalité devient progressivement l'interface locale entre administrations et monde économique.

La première dynamique observée est **la consolidation du cœur des politiques économiques intercommunales, à savoir le foncier économique et la gestion des zones d'activités économiques (ZAE)**. En effet, face aux impératifs nationaux de sobriété foncière, aux attentes croissantes des entreprises en matière de qualité des sites d'activités, aux enjeux de décarbonation de ces derniers, les intercommunalités cherchent avant tout à assumer et consolider leurs responsabilités actuelles en matière de gestion du foncier économique. Elles recherchent notamment une gestion plus organisée, anticipatrice et ordonnatrice du foncier économique, de façon à

proposer une offre de foncier et d'immobilier économique suffisante, qualitativement et quantitativement.

Néanmoins, le développement des territoires est tributaire d'autres facteurs, appelant à une action élargie : main d'œuvre formée, infrastructures numériques performantes, services de mobilité, réseaux d'entreprises, dispositifs de soutien à l'innovation et la décarbonation... À côté du « cœur des politiques économiques intercommunales » que sont **le foncier économique et l'aide à l'immobilier d'entreprise (II.1), les intercommunalités** développent progressivement un **ensemble de politiques concourant au renforcement des activités économiques** sur le territoire. Elles interagissent pour cela avec les acteurs locaux parties prenantes ou responsables de ces champs. L'intercommunalité agit en ce sens en subsidiarité et en complément des politiques menées, soit en les inscrivant dans une dimension territoriale et transversale plus large, soit en musclant les solutions apportées.

Seront détaillées certaines de ces politiques économiques thématiques ci-après : **l'attractivité économique (II.2), l'emploi, la formation, l'enseignement supérieur (II.3), l'accompagnement à la transition écologique et numérique des entreprises (II.4), le soutien à la réindustrialisation (II.5), l'économie sociale et solidaire (II.6), le commerce (II.7) et le tourisme (II.8)**

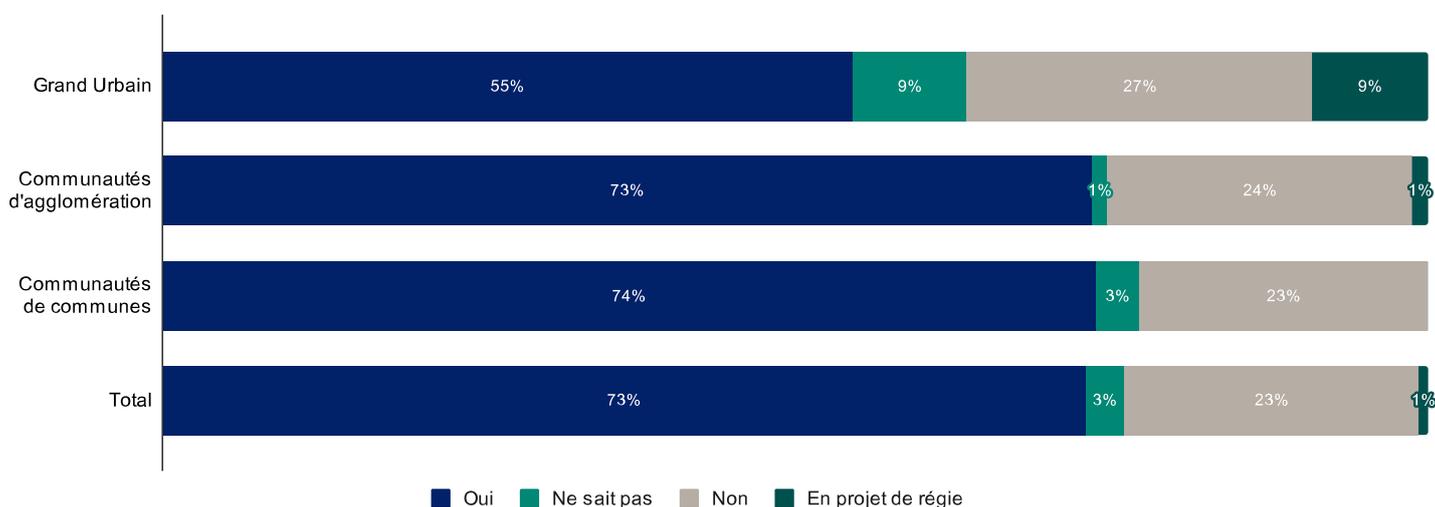
## 2.1 Le foncier : cœur historique des compétences intercommunales dans un contexte de sobriété foncière

Longtemps considéré comme une fonction de support, le foncier (et par extension l'immobilier) devient un objectif stratégique et un facteur limitatif du développement ou de l'ancrage des entreprises dans les territoires.

Son accessibilité, en termes de disponibilité et de prix, est une responsabilité qui incombe aux intercommunalités et à leurs élus, d'autant plus qu'une grande partie des opérations sont menées en régie par l'intercommunalité (73 % des intercommunalités assurent en propre l'aménagement de leurs ZAE et 72 % en assurent l'entretien). Dans une moindre mesure,

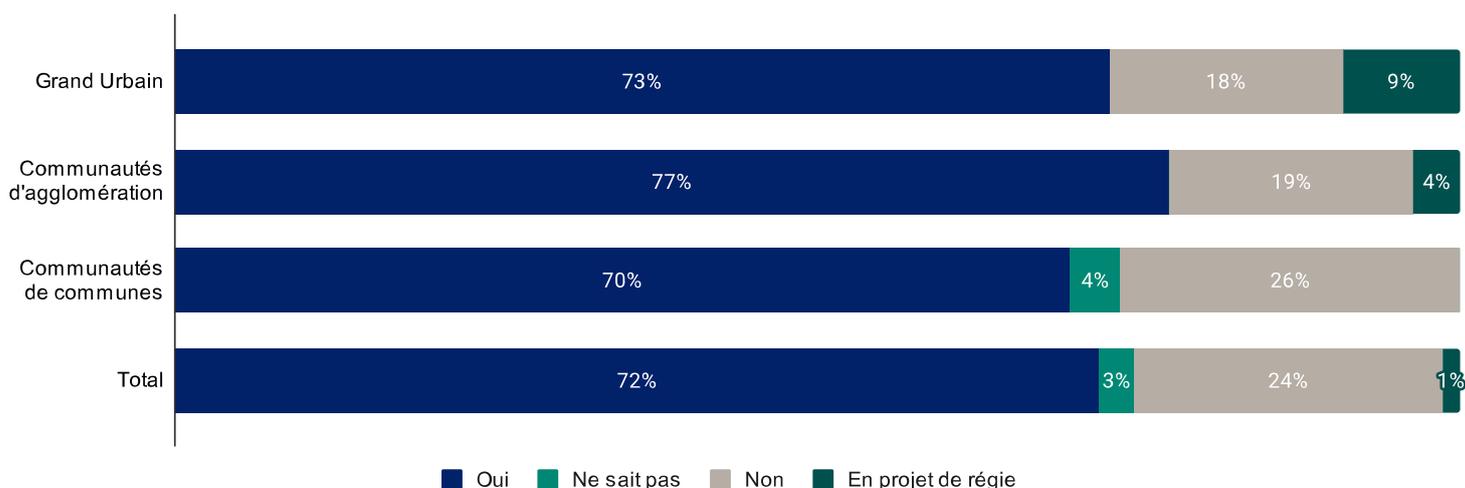
l'intercommunalité a recours aux entreprises publiques locales (EPL) du type SEM ou SPLA (30 %), notamment grâce aux transferts de participations économiques opérés par les conseils départementaux suite à la loi NOTRe. Le recours à un établissement public foncier d'État est également non négligeable (26 %), apportant un appui d'autant plus essentiel que nombre d'EPF régionaux d'État réorientent tout ou partie de leur action en faveur des ZAE, notamment via des actions de requalification d'anciens sites industriels (dépollution) nécessitant une ingénierie et des moyens financiers importants.

### L'AMÉNAGEMENT DES PARCS D'ACTIVITÉS ÉCONOMIQUES EST-IL EFFECTUÉ EN RÉGIE ?



Échantillon : 299 répondants / Communautés de communes : 202 / Communautés d'agglomération : 83 / Grand Urbain : 12

## LA GESTION ET L'ENTRETIEN DES PARCS D'ACTIVITÉS ÉCONOMIQUES SONT-ILS EFFECTUÉS EN RÉGIE ?



Échantillon : 299 répondants / Communautés de communes : 202 / Communautés d'agglomération : 83 / Grand Urbain : 12

Dans un contexte de raréfaction du foncier et face aux coûts induits par les opérations de requalification, **la gestion du foncier économique devient une question politique, et non plus uniquement technique**. Quelle proportion du foncier doit être consacrée au développement économique ou au logement ? Quelles entreprises doivent être accueillies en priorité ? La raréfaction du foncier s'accéléralant, ces choix vont devenir structurants dans l'action foncière de l'intercommunalité, dans les critères de sélection des projets à accompagner, et dans la formulation de sa stratégie économique. Ceci signifie également une capacité d'observation, de pilotage et de maîtrise des outils fonciers à disposition des intercommunalités.

Concrètement, il s'agit pour les intercommunalités de **connaître les réserves foncières** dont elles disposent immédiatement, mais également d'**anticiper et de segmenter les besoins à venir des entreprises** (locaux mixtes, tertiaires, industriels, logistiques, commerciaux, espaces de coworking, laboratoires et salles blanches...). Il s'agit, au regard du vieillissement du parc d'activités (majoritairement créé durant les années 1960-1970), de **prioriser et séquencer les opérations d'aménagement et de recyclage foncier**, au regard des caractéristiques de chaque parcelle (degré de pollution, desserte, raccordement), mais aussi au vu du projet de territoire et de la stratégie de développement de l'intercommunalité. Toutes les friches ne gagnent pas à être réhabilitées, certaines ZAE n'ont plus forcément lieu d'être au regard des nouveaux besoins des entreprises (proximité d'axes de transport, offre de services au sein de la ZAE) et des ambitions territoriales de transition écologique.

Se pose dès lors la question de la mise en œuvre de la stratégie foncière de la collectivité et des outils à sa disposition. **Trois principaux types de leviers sont mobilisés par les intercommunalités pour favoriser la disponibilité foncière** : les

documents d'urbanisme (71 %), le recyclage foncier (66 %), et la densification à la parcelle (65 %) sont les premiers. À l'inverse, les leviers financiers (taxation, OPAH), et les « nouveaux » outils de portage (baux emphytéotiques, baux à construction) rencontrent un succès moindre avec respectivement 24 % et 22 % des intercommunalités<sup>14</sup>. En dépit de ces avancées, ces outils peinent encore à s'inscrire dans une démarche d'anticipation et de prescriptivité, et **esquissent un mode d'intervention foncière plus proche du « coup par coup » que de la planification urbaine**. À titre d'exemple, les documents d'urbanisme ne différencient pas les destinations dans 60 % des intercommunalités, et tendent également à tolérer une grande mixité des activités (61 %)<sup>15</sup>.

Cette souplesse revêt un certain pragmatisme : « ne pas se fermer de portes » et permettre l'implantation du prospect non prévu originellement. Toutefois, l'absence de contrôle des destinations foncières favorise simultanément l'éviction des activités économiques (en particulier des activités industrielles par d'autres destinations plus rémunératrices à court terme, comme l'immobilier de bureaux).

La modernisation des ZAE, et plus largement la gestion du foncier économique, est donc de plus en plus intégrée dans une stratégie de développement territorial plus large, basée sur des outils de long terme (observation continue du foncier, approche patrimoniale d'investisseur avisé) qui restent à consolider dans le cadre du ZAN. Par-delà ces enjeux techniques, les intercommunalités cherchent à inscrire le foncier économique dans un projet de territoire conciliant les différents usages (habitat, économie, loisirs...), et donc conçu en lien étroit avec les élus, les habitants mais surtout avec les entreprises et leurs salariés, qui seront in fine les usagers de certains espaces.

<sup>14</sup>. source : Intercommunalités de France, « Enquête foncier économique » (2022)

<sup>15</sup>. source : Intercommunalités de France, « Enquête foncier économique » (2022)



## RETOUR D'EXPÉRIENCE. GRAND CUBZAGUAIS : MAÎTRISER LA DESTINATION DU FONCIER ÉCONOMIQUE AU PROFIT DE L'EMPLOI

Le Grand Cubzaguais est situé dans la grande couronne de la métropole de Bordeaux, à proximité d'axes autoroutiers qui rendent le territoire très accessible. Ceci s'accompagne d'une forte congestion automobile quotidienne pour les trajets domicile-travail. À la suite de l'abandon d'un projet commercial de grande envergure, la communauté de communes dispose d'une **importante réserve foncière de 108 hectares aménageables**, dans un secteur géographique stratégique très prisé.

L'intercommunalité a réorienté son projet d'aménagement économique en lien avec sa stratégie de développement territorial. Il s'agit de densifier le territoire en emplois au profit de ses habitants pour limiter les trajets quotidiens. Cette stratégie économique s'accompagne d'une sanctuarisation de zones agricoles et d'une forêt urbaine dotée d'une réserve environnementale.

### UN CAHIER DE CHARGE STRICT POUR L'ATTRIBUTION DU FONCIER ÉCONOMIQUE À DES ACTIVITÉS RICHES EN EMPLOIS

Les capacités foncières sont de plus en plus limitées au cœur de la métropole bordelaise. La pression foncière sur les territoires limitrophes se fait de plus en plus forte. Le Grand Cubzaguais a fait le choix de définir et d'appliquer

un cahier des charges obligeant une densité de 25 emplois par hectare sur les 60 hectares de sa nouvelle zone artisanale et industrielle. Le coefficient d'emploi est en revanche modulé en fonction du type de projet pour encourager l'ancrage et la création d'entreprises.

Ensuite, les projets sont étudiés techniquement de manière transversale et individuelle : « Nous avons une petite équipe de 12 équivalents temps plein au sein de la direction économique et du développement territorial mais elle nous permet d'assurer un suivi de chaque projet de manière transversale en impliquant tous les services concernés comme l'urbanisme ou la transition. Ce cahier des charges nous assure une meilleure maîtrise du foncier », explique Solène Gonzalez, directrice du développement économique de la communauté de communes.

Chaque projet fait l'objet d'un arbitrage politique et d'une validation en commission et en conseil communautaire, sur la base des critères inscrits dans le cahier des charges. Cette approche permet de maîtriser le foncier et d'assurer une cohérence avec la stratégie économique du territoire

## 2.2 Attractivité économique : des actions concrètes vers la mise en place d'une réelle stratégie

### 2.2.1 L'ATTRACTIVITÉ, UN CONCEPT À PLUSIEURS VISAGES

L'attractivité économique consiste en la capacité d'une aire géographique à capter différents types de ressources provenant de l'extérieur du territoire. On distingue souvent deux types d'attractivité économique :

- L'attractivité économique productive quand les territoires cherchent à attirer des activités nouvelles et des facteurs de production (entreprises nouvelles avec les emplois qui y sont attachés ainsi que des compétences spécifiques, les emplois qualifiés). C'est pour ces emplois qualifiés que les territoires s'adonnent à une concurrence exacerbée car ils possèdent un réel effet d'entraînement sur l'économie locale.

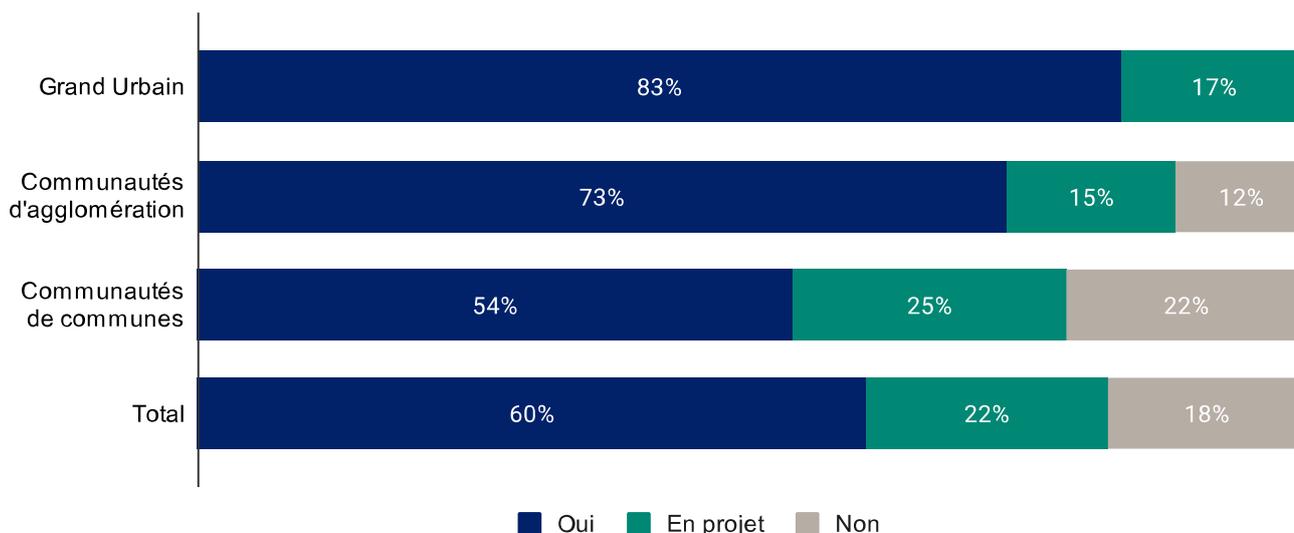
- L'attractivité économique résidentielle est définie par la capacité d'un territoire à capter des revenus de certaines personnes en provenance de l'extérieur du territoire. Ces personnes peuvent être des retraités, des touristes et des « navetteurs » (qui habitent et travaillent dans deux zones distinctes). Les trajets des actifs ont considérablement augmenté (75 % des actifs travaillent à plus de 15 minutes de leur domicile) et il existe une déconnexion croissante entre lieu de résidence, lieu de travail et lieu de consommation. Ces transferts de revenus interterritoriaux créent également des emplois (commerces, services à la personne, loisirs...) et constituent donc un facteur important du développement économique local.

On peut donc distinguer les territoires qui cherchent plutôt à développer les emplois productifs en attirant les activités de production sur leur sol par l'attractivité économique productive et ceux qui cherchent à capter les revenus qui ont été générés hors du territoire (touristes, retraités) par l'attractivité économique résidentielle.

Néanmoins, l'attractivité territoriale peut être élargie par la capacité d'un territoire non seulement à attirer mais aussi à retenir durablement des entreprises de toutes tailles (attirer et retenir les équipes dirigeantes et les entrepreneurs), des investisseurs, mais aussi de la main d'œuvre (différentes typologies de salariés), des touristes, des étudiants, des professionnels de santé, etc.

Certaines conséquences de la crise sanitaire de 2020 (politique de réindustrialisation et de relocalisation de certaines activités industrielles via le dispositif Territoires d'industrie (2018), le plan de relance (2020) à l'échelle nationale mais aussi l'augmentation du télétravail<sup>17</sup>) ont ouvert des perspectives nouvelles pour certains territoires et leurs intercommunalités qui réfléchissent à inventer de nouveaux modèles de développement et d'attractivité locale.

### LES INTERCOMMUNALITÉS MÈNENT-ELLES DES ACTIONS D'ATTRACTIVITÉ ÉCONOMIQUE, DE PROSPECTION ET DE MARKETING TERRITORIAL ?



Échantillon : 300 répondants / Communautés de communes : 203 / Communautés d'agglomération : 85 / Grand Urbain : 12

Par leur montée en puissance, tant sur le plan des moyens (augmentation et professionnalisation des ressources) que sur le plan de leur maturité stratégique économique (cf. I.1), les intercommunalités investissent majoritairement le champ de l'attractivité économique : **82 % des intercommunalités travaillent ou réfléchissent à renforcer l'attractivité économique de leur territoire, tandis que seulement moins de 20 % n'interviennent pas dans ce domaine.**

Parmi les différentes catégories d'intercommunalités, on constate que le grand urbain et les agglomérations portent déjà très majoritairement des actions et jouent un rôle de locomotive. Un peu plus de la moitié des communautés de communes (54 %) mène également des actions dans ce domaine.

Les intercommunalités peuvent chercher à déterminer les facteurs d'attractivité multiples qui peuvent influencer la prise de décisions des équipes dirigeantes d'une entreprise mais aussi à conserver et développer les structures déjà implantées, notamment en facilitant la venue de nouveaux salariés.

**Les facteurs d'attractivité territoriaux susceptibles d'attirer et ancrer une entreprise** sont très variés en fonction de la nature de son activité : taille du marché, qualité des fournis-

seurs et des sous-traitants, coût et qualification de la main d'œuvre présente, qualité des infrastructures et des réseaux du territoire mais également la capacité du territoire à attirer de la main d'œuvre.

Dans la politique RH d'une entreprise, la perception et représentation du territoire auprès de la main d'œuvre qu'elle souhaite attirer et ancrer est un facteur essentiel d'implantation et de développement.

**L'attractivité économique dite « productive » est donc aussi liée aux facteurs d'attractivité perçus par les salariés** et donc aux politiques de l'habitat, emploi, de mobilité, du niveau de services (éducation, santé, culture), développement du cadre de vie et préservation de l'environnement.

Pour le territoire, travailler sur les facteurs d'attractivité des ménages est important à double titre : d'une part, pour attirer de nouveaux salariés car c'est un facteur déterminant d'implantation pour l'entreprise et d'autre part, pour renforcer l'économie résidentielle du territoire en encourageant les salariés à résider sur le territoire où ils travaillent et donc y dépenser une part importante de leurs revenus.

<sup>17</sup> La part des salariés qui pratique le télétravail est passée de 4 % en 2019 à 27 % en 2022. Source : Dares.

## 2.2.2 DES ACTIONS OPÉRATIONNELLES MULTIPLES AU SERVICE DE L'ATTRACTIVITÉ ÉCONOMIQUE PRODUCTIVE DU TERRITOIRE

Les intercommunalités mènent des actions variées d'attractivité économique, de marketing territorial, de prospection, visant à capter de nouvelles entreprises, mais aussi à conserver et développer les structures déjà implantées, notamment **en favorisant la venue de nouveaux salariés**. Certains secteurs peinent de longue date à recruter comme le secteur de l'industrie et les activités liées au tourisme (hôtellerie, restauration).

Les intercommunalités interviennent sur des champs de plus en plus larges : montée en gamme des équipements et des services supports mais aussi politique d'aides au recrutement pour les chefs d'entreprises, accueil des salariés et de leur conjoints, accompagnement à la structuration de filière, animation de clubs d'entreprises, actions de prospections, démarches d'ambassadeurs...

### Une montée en gamme des équipements et des services supports nécessaire pour l'attractivité des zones d'activités

Datant en grande partie des années 1970-1980, l'aménagement des ZAE n'a que peu pris en compte le développement d'équipements collectifs et des services supports partagés. Cette offre de services devient aujourd'hui un facteur déterminant de développement et de choix d'implantation des entreprises renforçant leur capacité à attirer des salariés. Toutefois, ces politiques visant à développer la restauration ou d'autres services dans les ZAE doivent en anticiper les conséquences pour les centres-villes, et notamment leurs commerces.

En 2018, une étude d'Intercommunalités de France réalisée en partenariat avec le Cerema<sup>18</sup> révélait déjà que les services numériques, la mobilité ou encore le stationnement des salariés étaient majoritairement jugés nécessaires et encore trop peu mis en place sur les ZAE.

## Faciliter les déplacements et la mobilité des salariés

66 % des intercommunalités indiquent que l'un des motifs principaux de difficultés de recrutement des entreprises est le manque d'accessibilité des parcs d'activités. Pour répondre à cet enjeu, les intercommunalités s'engagent fortement en :

- **renforçant les dessertes en transports en commun (38 % des intercommunalités en proposent et 46 % y travaillent) ;**
- **créant des voies cyclables (87 % en disposent ou souhaitent le proposer), des aires de covoiturage et des bornes de recharge pour véhicules électriques.**

La desserte en transports en commun à destination des salariés reste un domaine où les communautés de communes interviennent peu, mais depuis 2022, **53 % des communautés de communes sont devenues autorités organisatrices de la mobilité locale**. Leur action en matière de transports pourrait donc très prochainement évoluer.

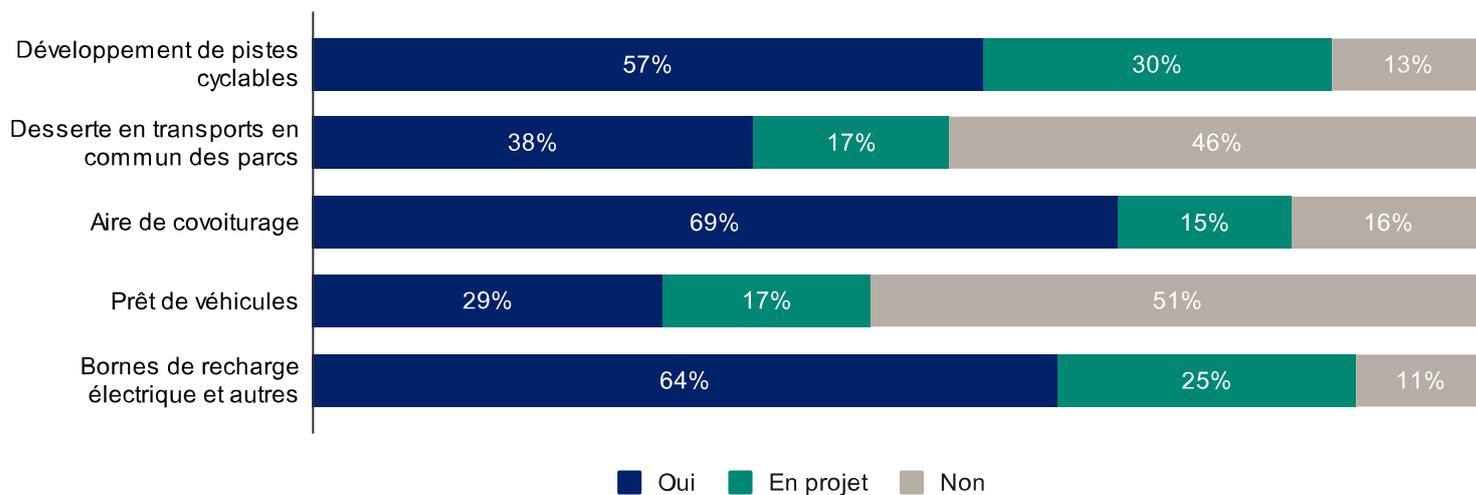
Dans l'ensemble des territoires français, les trajets domicile-travail s'allongent en distance parcourue plus qu'en temps de trajet (grâce à l'amélioration des réseaux de transports) et la déconnexion entre les lieux d'emploi et le domicile est en croissance. Elle est plus importante pour certaines catégories d'actifs (les cadres) et dans certains territoires (périurbain)<sup>19</sup>. Par ailleurs, les actifs en moyenne utilisent moins la voiture mais la baisse reste faible sur 10 ans, avec des disparités fortes selon les territoires urbains à fort maillage en transport en commun ou moins denses où le véhicule particulier reste très majoritaire faute d'alternatives<sup>20</sup>. Afin de contribuer à freiner ces phénomènes d'accroissement de la distance des déplacements pendulaires et d'anticiper leurs conséquences (environnementales, déséquilibre territorial dû à la dissociation spatiale entre le domicile des actifs et la localisation de leur emploi), il est intéressant de constater que les intercommunalités sont très actives en matière de multimodalité et de mobilité douce à destination des salariés.

<sup>18</sup>. AdCF, Cerema, « Sites d'activité économique et immobilier d'entreprise. Retour d'enquête sur la maîtrise d'ouvrage intercommunale des zones d'activité », enquête nationale (octobre 2018)

<sup>19</sup>. Ademe, Étude de l'observatoire des mobilités émergentes, 3e édition (2020)

<sup>20</sup>. AdCF, Transdev « Nouvelles solutions de mobilité dans les espaces de faible densité : une priorité des prochains mandats locaux, (2020)

## LES TYPES DE SERVICES DE MOBILITÉ DÉVELOPPÉS À DESTINATION DES SALARIÉS DU TERRITOIRE



Échantillon : pistes : 297 / desserte : 287 / aire : 297 / prêts : 276 / recharges / 291



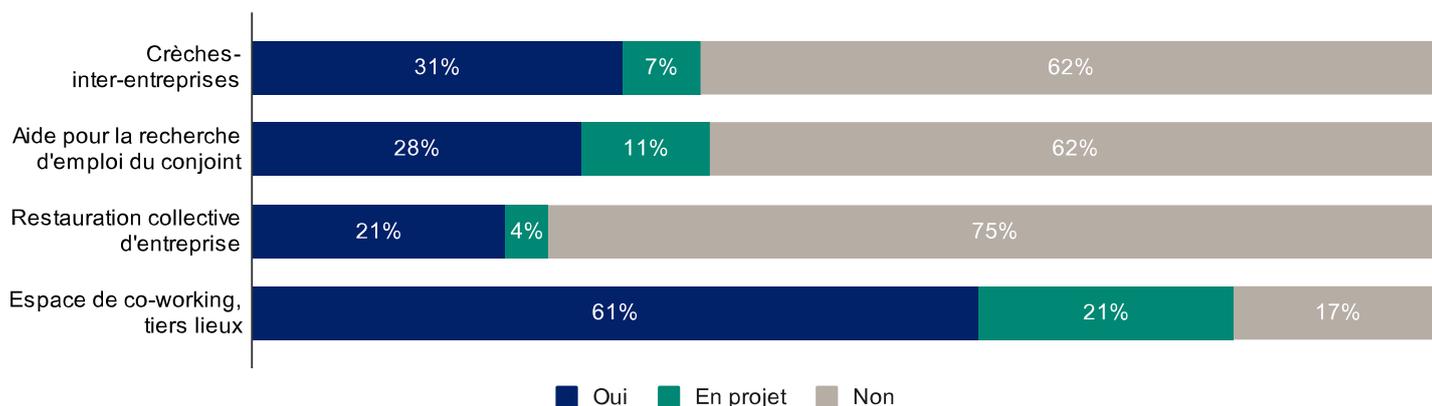
## S'adapter aux nouvelles façons de travailler

Aujourd'hui, une majorité des intercommunalités bénéficie d'espaces de **coworking et de tiers lieux (61 %)**. Déjà en forte progression avant la crise, le développement de ce type d'équipement s'est considérablement accéléré à la suite de la généralisation du télétravail.

Seules 31 % des intercommunalités ont des offres en matière de crèches inter-entreprises, 28 % proposent un accompagnement à la recherche d'emploi pour le conjoint et 21 % de la restauration inter-entreprises.

Néanmoins, on constate un écart très important entre le grand urbain et le reste des intercommunalités en matière de **services supports aux entreprises et aux salariés**. Dans le grand urbain, 9 intercommunalités sur 10 interviennent en termes d'équipements mutualisés entre les entreprises de leur territoire (restaurant ou crèche inter-entreprises). La majorité du grand urbain intervient aussi dans l'accompagnement de l'emploi du conjoint des salariés (à 64 %). Ce service est encore relativement peu traité par les autres catégories de territoires bien qu'il soit un frein important au recrutement qualifié.

## LES SERVICES SUPPORTS À L'ATTENTION DES SALARIÉS



Échantillon : Crèche : 289 / Aide emploi conjoint : 281 / Restauration : 281 / Espace de co-working : 298

### L'aide au logement des salariés est un sujet encore émergent.

Les premiers éléments déterminants dans le choix résidentiel d'un ménage sont l'accès à un logement abordable et qualitatif, le cadre de vie et la sécurité<sup>21</sup>.

Le logement peut également constituer un frein important pour le recrutement de nouveaux salariés, notamment pour les jeunes (apprentis, stagiaires) et dans les zones urbaines denses (métropoles notamment) où les coûts de l'immobilier ont augmenté de façon conséquente.

Les intercommunalités sont beaucoup moins volontaristes concernant la mise en place d'aides financières ou indirectes (mise à disposition temporaire de logement). **Néanmoins, la majorité du grand urbain (64 %) et des agglomérations (52 %) jouent un rôle d'accompagnement auprès des salariés** et les oriente vers l'offre du parc immobilier existant. Seules 18 % proposent des logements pour les stagiaires et apprentis (cf. plus loin l'exemple de Mayenne Communauté).

L'ensemble des services supports et équipements participent au bien être des salariés et est un facteur d'attractivité important pour les entreprises. **Pour optimiser leur utilisation et les rendre pérennes, leur mise en place encourage à une politique de décloisonnement des politiques de l'habitat, de la mobilité, du développement économique et de l'attractivité au sein d'un même bassin de vie et de la collectivité. À titre**

**d'exemple, l'installation et les horaires d'une crèche inter-entreprises méritent d'être pensées en cohérence avec les entreprises et l'offre de transport du territoire.**

### Un parcours résidentiel d'entreprises qui reste à compléter

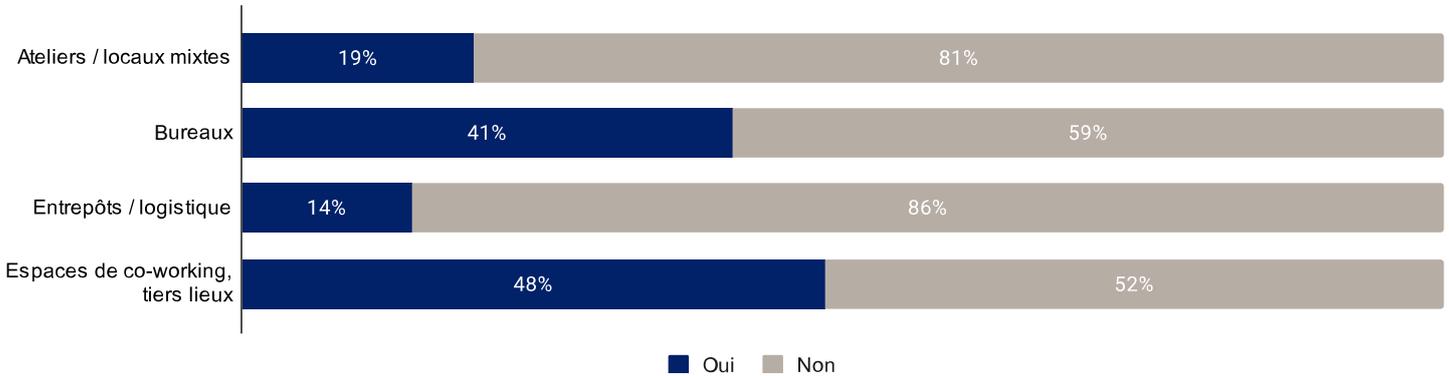
On constate un manque dans la chaîne du parcours résidentiel des entreprises : les **intercommunalités manquent de surfaces disponibles à la location** pour faire face à la demande de certaines entreprises et acteurs associatifs (de l'ESS notamment) :

- en entrepôts/logistiques (86 %) ;
- en surface d'ateliers et locaux mixtes (81 %) ;
- en bureaux (59 %) notamment de petites surfaces (moins de 100 m<sup>2</sup>).

Ces offres immobilières sont un vrai atout pour compléter et accompagner le parcours résidentiel d'entreprises en croissance (TPE/PME/PMI), d'entreprises de services aux industries et d'artisanat, notamment en sortie de pépinière ou d'incubateurs.

<sup>21</sup>. Source : Novaxia - Ifop, Le regard des habitants des grandes agglomérations sur la ville rêvée, 2020

**EN MATIÈRE D'IMMOBILIER D'ENTREPRISE LES SURFACES LOCATIVES SONT-ELLES SUFFISANTES POUR RÉPONDRE À LA DEMANDE DES ENTREPRISES ?**



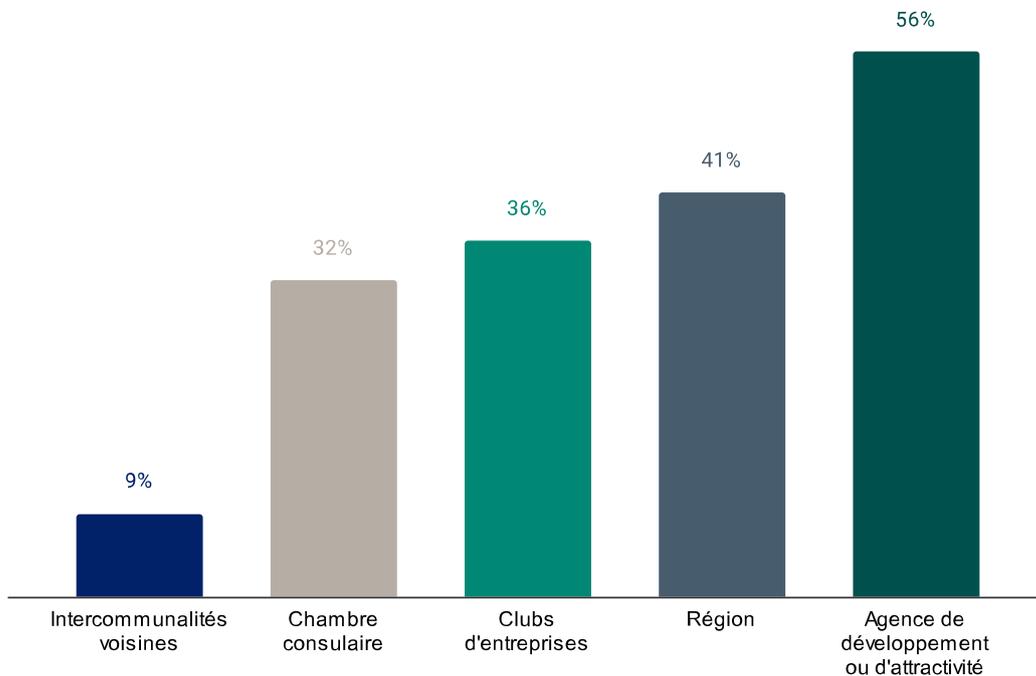
Échantillon : Ateliers : 296 / Bureaux : 287 / Entrepôts : 291 / Espace de co-working : 291

**2.2.3 LES INTERCOMMUNALITÉS AGISSENT AVEC UN RÉSEAU DE PARTENAIRES**

Pour mettre en œuvre ces actions d'attractivité économique, la plupart des intercommunalités, quelle que soit leur taille, s'appuie en premier lieu sur une agence de développement ou d'attractivité (56 %), sur la région (41 %), sur les clubs

d'entreprises (36 %) et sur les chambres consulaires (32 %). On remarque que peu d'intercommunalités coopèrent entre elles (9 %). Ainsi les communautés de communes qui pourraient élaborer des stratégies de coopération avec une agglomération ou une métropole ne le font encore qu'assez rarement.

**LES ACTIONS D'ATTRACTIVITÉ ÉCONOMIQUE ET DE MARKETING TERRITORIAL RÉALISÉES EN PARTENARIAT**



Échantillon : 222 répondants

### Les agences de développement et d'attractivité, un partenaire privilégié qui évolue

Si les métropoles disposent de moyens plus importants pour mettre en place des actions d'attractivité et de marketing territorial via leurs propres directions en régie ou externalisant une partie de leur action collaborent avec les agences via des agences de développement et d'attractivité (par ex. : Toulouse a tout, Hello Lille, Nantes Saint Nazaire Développement...), notre enquête montre que les communautés d'agglomération et les communautés de communes interviennent aussi dans le champ de l'attractivité économique en coopérant très fortement sur des agences de développement ou d'attractivité régionales, départementales ou locales. Par ailleurs, on constate une multiplication des agences dites d'attractivité (dont le nombre a triplé depuis 2018), qu'elles soient créées ex nihilo, issues du repositionnement d'agences de développement économique préexistantes auxquelles a été intégrée la notion d'attractivité ou des missions de promotion des destinations touristiques<sup>22</sup>, ou créées par l'élargissement des missions d'acteurs touristiques à l'attractivité (en vue d'attirer des salariés qualifiés ou de professionnels de santé par exemple). Créées aussi bien par des régions, départements ou des intercommunalités, nombre d'entre elles comptent une intercommunalité dans leur gouvernance.

### Promotion des cluster/filières, un travail souvent mené avec la région

Les intercommunalités travaillent avec la région afin de développer des stratégies de développement et de structuration de grandes filières (aéronautique, ferroviaires, tourisme...) qui peuvent donner une visibilité nationale et internationale au territoire. La région accompagne les entreprises endogènes vers l'internationalisation et réalise des actions de promotion du territoire, de marketing territorial et de prospection d'entreprises en France et à l'international. Ces actions peuvent être menées en coopération avec les intercommunalités quand celles-ci animent une ou plusieurs filières sur leur territoire.

On note parfois quelques redondances entre les actions menées par l'ensemble des acteurs de l'attractivité économique : agences de développement, régions, CCI, clusters, pôles de compétitivité et intercommunalités. Cette multiplica-

tion d'interlocuteurs peut brouiller les messages. La coordination des différentes collectivités (région, métropole, département, intercommunalité, commune) et les différents acteurs intervenant en faveur de l'attractivité économique pourrait être améliorée par la mise en place d'une gouvernance et d'une stratégie partagées.

### **2.2.4 DES ACTIONS MISES EN PLACE MAIS PEU DE STRATÉGIE D'ATTRACTIVITÉ**

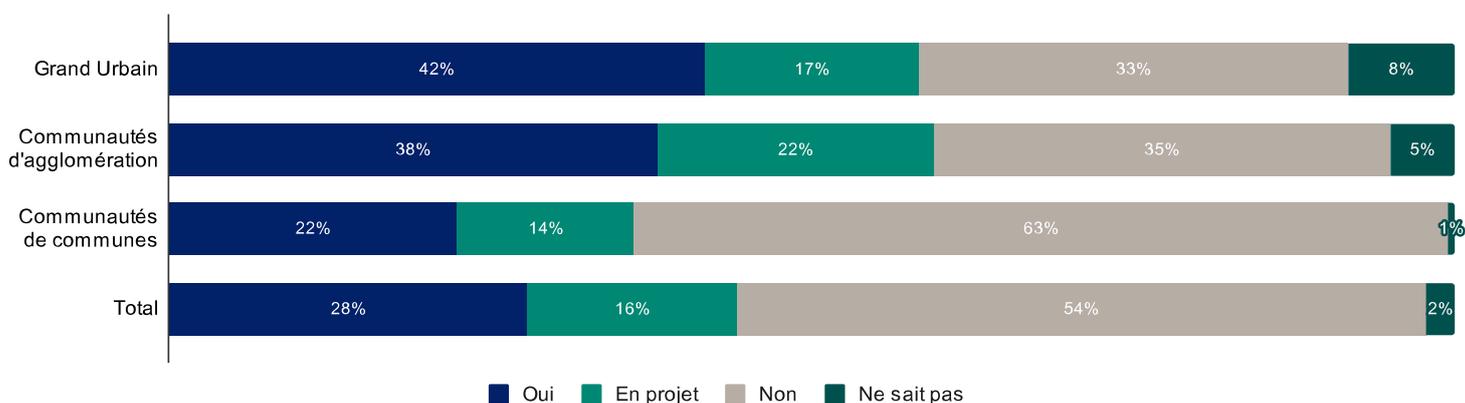
Pour la majorité des intercommunalités, les actions d'attractivité mises en œuvre ne font pas l'objet d'une stratégie définie. **Seuls 27 % des groupements disposent d'une stratégie d'attractivité dédiée et 37 % en ont le projet.** Ainsi, seulement 38 % des intercommunalités qui réalisent des actions d'attractivité économique disposent d'une telle stratégie. Elles manquent encore de maturité sur le sujet et peinent à intégrer leurs actions dans une vision plus globale du territoire et dans la durée.

Le grand urbain se démarque par une plus grande maturité dans le domaine, liée notamment aux moyens financiers et humains à sa disposition : 50 % disposent d'une stratégie et 42 % vont s'en doter. À noter que 42 % du grand urbain utilise déjà une marque territoriale pour communiquer dans ce domaine.

### **2.2.5 FAUT-IL DÉVELOPPER UNE MARQUE TERRITORIALE ?**

La démarche d'attractivité est souvent réduite à la question de la communication et à la création d'une marque territoriale. La création d'un logo ou d'un slogan peut être la cause de crispations des acteurs qui ont participé au projet d'une démarche d'attractivité. La création d'une marque territoriale n'a de sens que si elle est fédératrice, fruit d'une démarche collective qui a rassemblé toutes les forces vives d'un territoire : citoyens, acteurs économiques, acteurs publics et au service d'une destination. Pour être efficace elle doit être construite sur l'identité d'un territoire, jouer sur la perception et les représentations du public cible (entreprises, salariés, prescripteurs...) et surtout accompagner une offre de services réelle et organisée sur le territoire pour accueillir les entreprises et/ou les habitants et les futurs salariés.

## LES INTERCOMMUNALITÉS UTILISENT-ELLES UNE MARQUE TERRITORIALE ?



Échantillon : 265 répondants / Communautés de communes : 174 / Communautés d'agglomération : 79 / Grand Urbain : 12

22. Étude du CNER en partenariat avec la Banque des territoires : Clémence Binet, Les agences d'attractivité : État des lieux (2020) 2020



## RETOUR D'EXPÉRIENCE.

### LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION SEINE-EURE FACILITE L'ACCUEIL ET LA VIE DES SALARIÉS DE SON TERRITOIRE

L'agglomération Seine-Eure située à 30 minutes au sud de Rouen (60 communes, 105 431 habitants, 40 654 emplois dont 45 % dans l'industrie) et à moins d'une heure de Paris est un territoire à dominante industrielle autour de Louviers.

L'intercommunalité est partie d'un constat partagé par le Président de l'agglomération, Bernard Leroy dès 2014 ainsi que par les entreprises lors des rencontres : l'offre de logement sur le territoire était insuffisante pour couvrir les besoins des salariés. Ainsi 50 % des salariés du territoire habitent en dehors des 60 communes qui le composent ce qui crée une forte dépendance à l'automobile et va à l'encontre des efforts de transition écologique du territoire.

#### **L'AGGLOMÉRATION DÉVELOPPE UN SERVICE D'ACCUEIL DES SALARIÉS ET NOUVEAUX HABITANTS**

Lorsqu'une entreprise de taille importante prévoit de s'implanter sur l'agglomération, l'intercommunalité, via sa Direction de l'Économie, de l'Emploi et de la Formation, l'anticipe avec une offre d'accueil et de découverte pour les nouveaux salariés. Elle propose un accompagnement à la recherche du logement sur le territoire et d'un emploi pour le conjoint. Elle mobilise un bus pour faire visiter le territoire aux futurs salariés et leur distribue des kits de bienvenue pour faire connaître l'offre culturelle et sportive (cartes du territoire, tickets de bus, d'accès à la piscine ou à la patinoire). Les salariés qui s'installeront sur le territoire pourront y consommer et donc favoriser l'économie résidentielle de l'agglomération.

D'autres initiatives sont en cours comme la création d'un réseau d'ambassadeurs. Lorsqu'une nouvelle famille s'installera, elle pourra être parrainée par un habitant volontaire. Cet ambassadeur fera le lien et accélérera l'intégration des nouveaux arrivants.

#### **FACILITER LE QUOTIDIEN DES SALARIÉS : LA CRÈCHE INTER-ENTREPRISES À HORAIRES DÉCALÉS**

La création des crèches inter-entreprises pour les enfants des salariés reste une offre limitée à 31 % des intercommunalités (cf. supra).

L'Agglo Seine-Eure est partie d'une sollicitation des services ressources humaines des entreprises à ce sujet en 2005. En effet, après une enquête pour identifier les besoins des salariés, il s'est avéré que ceux travaillant dans les zones d'activités et souvent en horaires décalés avaient peu de solutions pour faire garder leurs enfants.

L'agglomération bien que ne disposant pas encore de la compétence enfance-jeunesse a lancé un projet de crèche inter-entreprises qui a vu le jour en 2007 avec une amplitude horaire de 5h30 à 22h30. La caisse d'allocations familiales de l'Eure a participé au financement du projet, du fait de l'importance des besoins non couverts. Le fonctionnement de la crèche a été confié en délégation de service public à Liveli. Une association constituée par les 7 entreprises du territoire finance les berceaux. Les salariés de chacune de ces entreprises peuvent faire une demande avec cependant des critères de priorité (famille monoparentale, travail en horaires décalés ou enfant en situation de handicap). 10 % des places sont également ouvertes à des familles extérieures à ces entreprises.

Le succès a été tel qu'une deuxième crèche inter-entreprises a ouvert sur l'agglomération en 2016.

En développant les services supports pour les salariés pour accompagner leur installation et faciliter ensuite les conditions d'accueil des jeunes enfants, l'Agglo Seine Eure renforce l'attractivité de son territoire et la capacité de ses entreprises à recruter.



## La parole de l'expert

Après les démarches pionnières menées par les régions et les métropoles françaises, les intercommunalités semblent à leur tour très préoccupées par les enjeux d'attractivité territoriale : 82 % mènent ou ont pour projet de lancer des actions en la matière. La capacité combinée des entreprises et des territoires à attirer/conservier des salariés pour pourvoir des emplois vacants est devenu un enjeu central afin d'ancrer les entreprises. Le manque de main d'œuvre est en effet un frein au développement pour les entreprises déjà présentes et pour celles qui souhaiteraient s'y implanter. Elles envisagent pour cela de s'appuyer sur les agences d'attractivité, citées comme partenaires privilégiés par 56 % d'entre elles (41 % pour les conseils régionaux). Cependant, cette préoccupation pour l'attractivité ne se traduit pas encore par des stratégies d'attractivité et des démarches de marketing territorial clairement affirmées (72 % n'en disposent pas). Pour les accompagner, la démarche marketing sera un atout car elle fournit une méthode autour de cinq étapes :

- un diagnostic transversal ;
- un projet d'attractivité partagé ;
- une stratégie marketing avec un positionnement, une segmentation et du ciblage ;
- la mise en œuvre opérationnelle de la stratégie marketing : développement de services, de réseaux de partenaires, d'actions de communication, de marques...
- l'évaluation de la démarche.

Cette approche marketing rationnelle permet de mieux appréhender les problématiques spécifiques que rencontre chaque intercommunalité. Les questions de mobilité, d'aide au logement, d'emploi du conjoint, de qualité de vie semblent déjà être au cœur de leurs préoccupations. De même que les agences d'attractivité ont développé des démarches marketing et des approches transversales (développement économique, tourisme, MICE\* – accueil de congrès et conférences –, branding\*\*), la capacité des intercommunalités à se doter de compétences marketing et transversales sera décisive dans ce nouveau tournant d'une inter-attractivité de plus en plus collaborative et ancrée sur la proximité.



**Christophe Alaux,**  
Professeur des Universités, Directeur de l'IMPGT (Aix-Marseille Université), Directeur de la Chaire Attractivité et nouveau marketing territorial

## 2.3 Emploi, compétence, formation, enseignement supérieur : un enjeu partagé

À la différence des régions responsables de la formation professionnelle, les intercommunalités n'ont pas de compétences propres liées aux thématiques de recrutement et de gestion des compétences. Toutefois, en contact direct avec les entreprises, mais aussi avec les différents acteurs locaux et nationaux de l'emploi, de l'insertion, de la formation, **elles sont en mesure de « chaîner » les différentes interventions** de façon à proposer une solution cohérente aux difficultés de recrutement.

**Du fait que 100 % des intercommunalités interrogées, rurales comme urbaines, déclarent que les entreprises de leur territoire connaissent des difficultés de recrutement**, celles-ci se soucient et appréhendent de plus en plus des sujets d'emploi et de formation. En ce sens, seules 14 % des intercommunalités déclarent n'avoir rien mis en œuvre dans le domaine de l'emploi et de la formation.

\* MICE (Meetings, Incentives, Conferences, Events)

\*\* BRANDING : gestion de marques

Ces difficultés de recrutement sont en premier lieu associées à une **inadaptation des compétences et formations présentes sur le territoire (77 %)**, puis dans un second temps aux **enjeux de mobilité des salariés (66 %)**. Ces difficultés sont notamment omniprésentes dans les territoires ruraux et les villes moyennes. Ceux-ci sont tout d'abord moins équipés que les métropoles à la fois en termes de structures de formation – tant technique, professionnelle que supérieure – conduisant nombre de jeunes à quitter leur territoire pour se former ailleurs, perpétuant de fait la pénurie de compétences présentes. Les difficultés liées à la mobilité sont également liées à une offre de transport moins présente, impliquant un autosolisme important, mais aussi à une desserte des ZAE relativement faible en termes de transports publics, premièrement du fait de leur éloignement des centres-bourgs et centres-villes, ensuite en raison des horaires atypiques pouvant caractériser certains métiers (voir II.2 attractivité).

Les difficultés de recrutement mentionnées par les intercommunalités sont principalement liées à la faible attractivité du secteur d'activité (43 %) ou du territoire (36 %), un salaire proposé insuffisant (31 %), la difficulté à trouver un emploi pour le conjoint (25 %), et un coût du logement prohibitif (22 %). Parmi ces différents enjeux, nous pourrions distinguer deux volets :

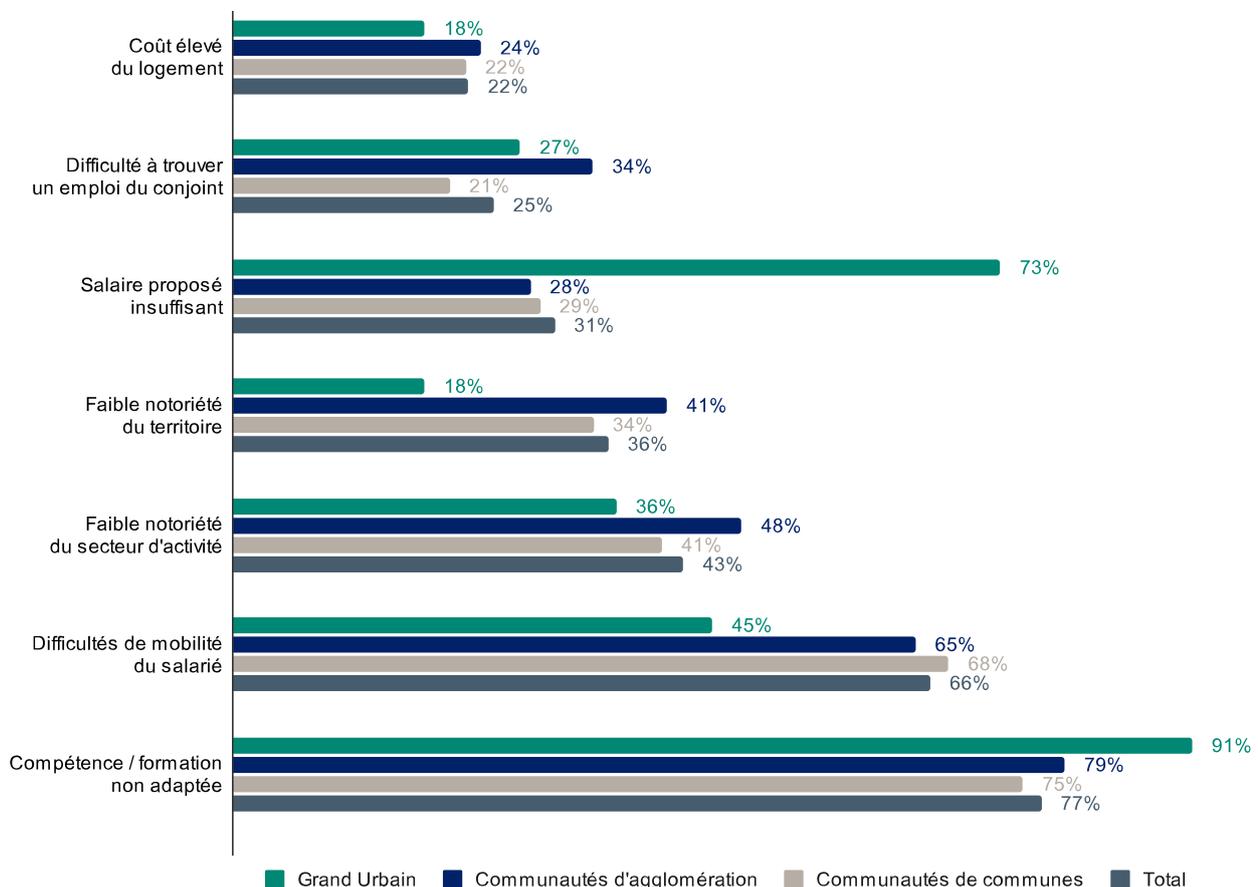
- **le premier pose la question de l'attractivité du territoire**, sa capacité à rayonner, sa visibilité, mais aussi de l'offre de services proposées aux salariés et nouveaux habitants de

façon à faciliter leur arrivée (et celle de leur conjoint et de leur famille), mais aussi leur quotidien ;

- **le second est lié à la faible attractivité du secteur d'activité, de ses métiers, des entreprises proposant les offres d'emplois.** Ces questions liées aux ressources humaines sous-tendent une action auprès des jeunes et chercheurs d'emplois ayant une image fortement dégradée de certains métiers. Symétriquement, un travail auprès des entreprises, en particulier auprès des TPE-PME, est envisageable face à des conditions de travail, des modes de rémunération, un style de management, des possibilités d'évolution interne, des pratiques de recrutement pas toujours optimales ou adaptées à l'évolution des attentes des salariés.

Enfin, ces problématiques renvoient à des réalités territoriales bien différentes, et par conséquent une approche à nuancer selon les spécificités de chaque bassin de vie. À titre d'exemple, les communautés d'agglomération et de communes ont des freins plus importants en matière de transports et de mobilité (desserte en transports en commun difficile et nécessité de posséder un véhicule) ou de notoriété du territoire (attractivité). Le grand urbain (communautés urbaines, métropoles et EPT) est soumis à un coût du logement de plus en plus lourd qui rend les salaires proposés parfois insuffisamment attractifs, alors que cette question est beaucoup moins présente en milieu rural, même si cela se révèle être un facteur déterminant dans les zones touristiques

## LES MOTIFS DES DIFFICULTÉS DE RECRUTEMENT RENCONTRÉS PAR LES ENTREPRISES



Échantillon : 295 répondants / Communautés de communes : 199 / Communautés d'agglomération : 85 / Grand Urbain : 11

### 2.3.1 LES INTERCOMMUNALITÉS AGISSENT EN MATIÈRE D'EMPLOI AU SEIN D'UN RÉSEAU D'ACTEURS DENSE

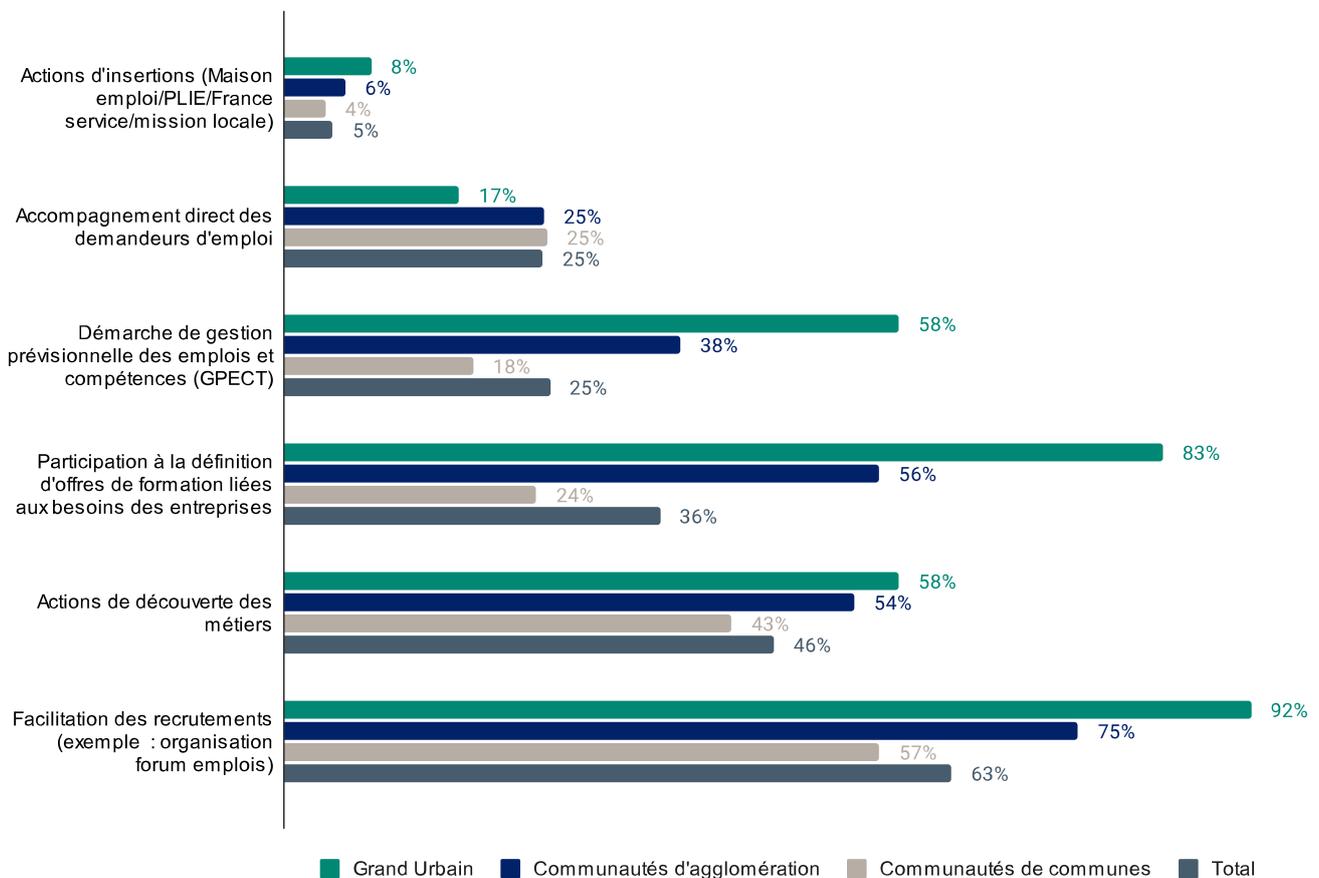
Face aux difficultés de recrutement et leurs différentes causes, les intercommunalités appuient, voire organisent elles-mêmes, plusieurs actions visant de façon opérationnelle à réduire les difficultés de recrutement.

En premier lieu, elles mobilisent **la mise en relation entre les recruteurs et les personnes en recherche d'emploi et participent à des actions de découverte des métiers**, en particulier auprès des jeunes et des chercheurs d'emplois, par exemple

au travers de forums emploi ou formation. Ces découvertes ont pour objectif de rendre plus visible les opportunités d'emploi locales et parfois de rompre avec les représentations portant sur un certain nombre de métiers, notamment techniques et manuels. Aussi, elles ont pour avantage de ne pas nécessiter des financements excessivement importants.

En parallèle, elles cherchent également à mieux cibler l'offre de formation locale, grâce à des dispositifs de Gestion Prévisionnelle des Emplois et des Compétences Territoriales (GPECT), mais aussi en participant directement à **la définition d'offres de formations ponctuelles liées aux besoins des entreprises**.

#### LES TYPES D'ACTION EN MATIÈRE D'EMPLOI



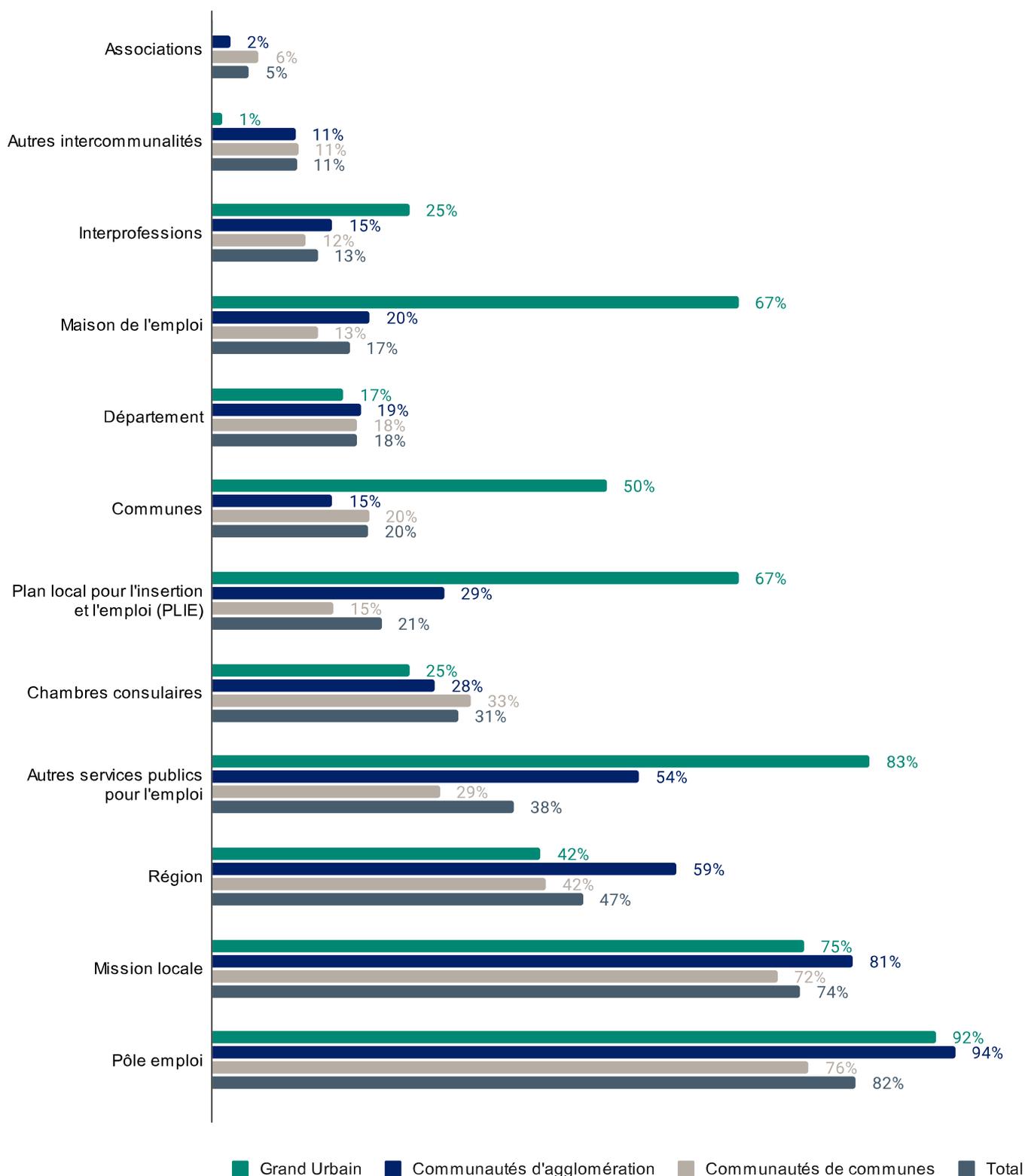
Sur ce sujet, elles agissent en partenariat avec :

- **l'État et les opérateurs du service public** pour l'emploi, dont Pôle emploi (82 % des intercommunalités), les missions locales (74 % des intercommunalités), les Plans locaux pour l'insertion par l'économie (21 %) ;
- **les autres collectivités et en particulier les régions** (47 % des groupements et même 59 % des communautés d'agglomération), les communes (20 % des intercommunalités

et jusqu'à 50 % pour l'urbain où les communes disposent souvent d'un service dédié, et les départements (18 %), notamment sur le volet insertion, et enfin les intercommunalités voisines (10 %) ;

- les chambres consulaires (31 %) ;
- les maisons de l'emploi (17 % en moyenne, mais 67 % dans le grand urbain qui est généralement doté d'une maison de l'emploi).

## LA MULTITUDE DE PARTENAIRES EN MATIÈRE D'EMPLOI



Échantillon : 298 répondants / Communautés de communes : 201 / Communautés d'agglomération : 85 / Grand Urbain : 12



## La parole de l'expert

*Pour favoriser les coopérations : entre le réseau des agences Pôle emploi et les intercommunalités, un premier partenariat a été signé par Intercommunalités de France et Pôle emploi en décembre 2019. Il insistait sur des actions communes en matière de diagnostic, d'anticipation et d'accompagnement des recrutements, de construction de parcours de mobilité et d'actions en direction des publics les plus éloignés de l'emploi. En mai 2021, c'est avec Elisabeth Borne, alors ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Insertion qu'Intercommunalités de France a signé un accord de partenariat. Il appelait à une mobilisation des intercommunalités en faveur de l'emploi des jeunes, pour notamment faire face aux effets de la crise et, à plus long terme, intégrer les actions en matière d'emploi et d'insertion au sein des contrats de relance et de transition écologique. Une nouvelle convention entre Pôle emploi et Intercommunalités de France va traduire ces engagements et les rendre opérationnels en région. Ce renforcement des échanges avec le service public pour l'emploi au niveau local permettra de mieux accompagner les demandeurs d'emploi vers les entreprises et les secteurs en recherche de main d'œuvre (industrie, logistique, hôtellerie/restauration, agriculture...) et d'apporter des outils d'observation et de diagnostic aux intercommunalités (observatoire, gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences...).*



**Ivane Squelbut,**  
Directrice des partenariats et de la territorialisation de  
Pôle emploi

### 2.3.2 LES DIFFICULTÉS DE RECRUTEMENT DANS L'INDUSTRIE : LES INTERCOMMUNALITÉS COORDONNENT DES SOLUTIONS PLURIELLES

Trois principaux types de freins expliquent les difficultés de recrutement dans l'industrie : faible attractivité des territoires, faible attractivité des métiers de l'industrie et insuffisance de l'offre de formation dans les territoires. La réponse aux difficultés de recrutement dans l'industrie doit donc être adaptée aux besoins spécifiques de recrutement des bassins d'emploi et en fonction des structures susceptibles d'apporter des solutions localement. Les intercommunalités peuvent organiser un chaînage transversal des interventions : **recruter quand c'est possible, former localement, améliorer l'image des métiers industriels, attirer de l'extérieur.**

L'observation des compétences est un préalable considéré souvent comme essentiel à toute action d'ampleur en matière de développement des compétences : paramétrer des formations, mobiliser des dispositifs d'insertion, candidater aux différents appels à manifestation d'intérêt... Les démarches de gestion prévisionnelle territoriale des emplois et des compétences (GPECT) permettent d'articuler besoins des entreprises et parcours de formation individuelle à l'échelle des bassins d'emploi. L'objectif est généralement de les inscrire dans une animation et des stratégies territoriales, pour identifier les tensions, les besoins et les talents, mais surtout trouver des solutions, notamment en lien avec les entreprises, les acteurs de l'emploi, de l'insertion et de la formation.

Avec près de 13 % des jeunes de 15 à 29 ans ni en emploi, ni en études, ni en formation (NEET), nombre de bassins d'emplois se caractérisent par des difficultés d'appariement. De multiples barrières sociales, scolaires, géographiques

expliquent ce constat. Les intercommunalités y apportent des solutions pratiques, en lien avec les missions locales, les agences d'interim, Pôle Emploi... Il s'agit principalement d'actions de sensibilisation et d'accompagnement des publics vers les métiers industriels : modules de formation courte complémentaires, périodes de mise en situation professionnelles, tutorat, aides à la mobilité et au logement, qui sont des freins importants à l'intégration professionnelle.

Les intercommunalités jouent également un rôle dans l'attractivité des métiers et territoires industriels. Elles ciblent en premier lieu les jeunes du territoire mais aussi les populations arrivant ou susceptibles de rejoindre le territoire, au travers d'une démarche d'attractivité territoriale. En parallèle, un travail d'outillage des ressources humaines des entreprises petites et moyennes est parfois mené en interne (techniques de recrutement, valorisation des fiches de postes...) ou en externe (prêts de main-d'œuvre, mutualisation de postes...). Enfin, des dispositifs de formation ponctuels ou professionnels, organisés en lien avec les entreprises et Pôle emploi, sont organisés ponctuellement lorsque des besoins sont suffisamment ciblés et quantifiés pour justifier d'une formation ponctuelle.

**La réindustrialisation appelle une réimplantation à grande échelle de structures d'enseignement supérieur et de recherche, adaptées, dans les villes moyennes et territoires ruraux,** où se concentrent la majorité des activités industrielles, et donc des besoins en main-d'œuvre diplômée, en R&D, et en partenariats technologiques. Aux côtés des régions, les intercommunalités accompagnent par conséquent la structuration d'une offre de qualification complète dans les territoires.



**RETOUR D'EXPÉRIENCE.**  
**MAYENNE COMMUNAUTÉ :**  
**MIEUX ACCUEILLIR LES ALTERNANTS POUR RENFORCER**  
**L'ATTRACTIVITÉ DES ENTREPRISES LOCALES**

Avec 4,7 % de taux chômage, Mayenne Communauté développe un projet de logement dédié aux jeunes alternants, pour faciliter leur recrutement par les entreprises industrielles locales en recherche de compétences.

Mayenne Communauté regroupe 33 communes et 39 000 habitants. Avec de grands sites de l'industrie pharmaceutique et l'usine Moulinex (420 salariés), **45 % de l'emploi privé du territoire se concentre dans le secteur industriel, soit entre 5 000 et 6 000 salariés.**

Dans une situation de quasi plein emploi (4,7 % de chômage), d'importants besoins de recrutement se font ressentir dans le secteur industriel. Pour y faire face, Mayenne Communauté souhaite **faciliter l'arrivée de nouveaux salariés sur son territoire.**

**LA MISE EN PLACE D'UNE DÉMARCHE SPÉCIFIQUE D'ACCUEIL DES SALARIÉS AVEC LES DRH DES ENTREPRISES**

Mayenne Communauté a développé une politique d'attractivité pour encourager l'arrivée de salariés résidant à plus de 60 km de leur futur employeur et qui seraient dans la nécessité de déménager sur le territoire.

Cette stratégie est co-construite et pilotée par l'intercommunalité **via des ateliers réunissant les services ressources humaines des entreprises** pour cerner au mieux les enjeux de l'installation des travailleurs. Il s'agit principalement de l'identification d'un logement, de l'inscription en crèche ou dans les établissements scolaires, mais aussi dans les différentes associations sportives et culturelles du territoire. **L'intercommunalité rencontre cependant une difficulté à pleinement satisfaire les besoins de santé des nouveaux arrivants :** le nombre de médecins généralistes ou spécialistes en capacité d'accepter de nouveaux patients s'avère insuffisant. Ce constat est partagé par de nombreux territoires.

L'intercommunalité a créé un **kit de bienvenue mis à disposition des DRH**. Il est composé d'un guide du territoire, de tickets d'entrées dans des lieux de loisirs, et de quelques produits locaux. Des outils de communication (via la refonte du site internet [www.mayenne-communaute.net](http://www.mayenne-communaute.net) et un onglet dédié « May'PAC ») et la présence active sur les réseaux sociaux permettent de faire connaître cette démarche et de renforcer l'attractivité des postes à pour-

voir sur le territoire. Cette stratégie va se poursuivre en 2023 par le développement d'**un réseau d'ambassadeurs du territoire**, en impliquant un peu plus les entreprises déjà implantées et satisfaites de leur localisation.

Pour mettre en place cette stratégie de longue haleine et maintenir une présence active auprès des entreprises et sur les réseaux sociaux, la communauté de communes a recruté **un agent dédié à 50 % à l'emploi et 50 % à l'attractivité, renforcé par un alternant et un stagiaire.**

**LE CAS PARTICULIER DES JEUNES ALTERNANTS: DES BESOINS EN LOGEMENTS DE COURTE DURÉE, EN PROXIMITÉ ET À UN PRIX ABORDABLE**

Avec l'entrée en vigueur des mesures de la loi Avenir professionnel (aide unique à l'employeur, accès à l'apprentissage jusqu'à 30 ans, simplification de l'ouverture des formations...), **le nombre d'alternants a considérablement augmenté dans les entreprises.** Pour les territoires, c'est l'opportunité de former des jeunes sur des métiers industriels souvent très spécifiques et diversifiés pour ensuite **les inciter à s'installer durablement dans le bassin de vie.**

Or, les alternants sont confrontés à plusieurs difficultés en termes de logement : ils sont présents sur site pour une durée limitée et discontinue ; leur budget est restreint ; ils n'ont pas forcément de véhicule pour se déplacer (en particulier les mineurs) ; ils recherchent des lieux de convivialité et des animations adaptées. **Mayenne Communauté a fait le choix de la régie pour développer une offre de logement dédié : une maison des alternants ouvrira ses portes en juin 2023.**

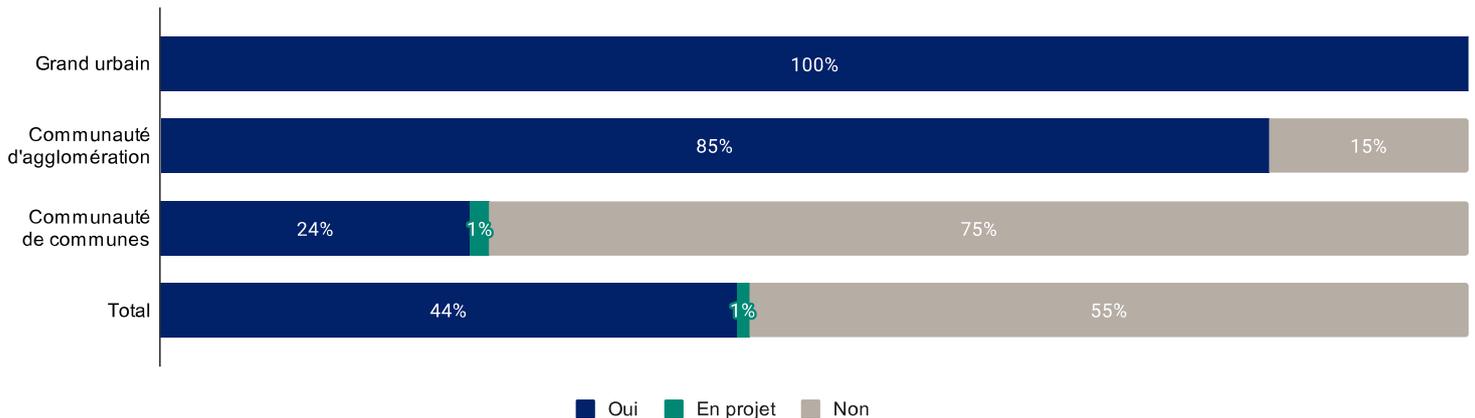
Pour aménager la maison des alternants, la communauté de communes a racheté un bâtiment appartenant au département de la Mayenne, initialement dédié aux mineurs isolés. Les travaux engagés permettront de proposer **une douzaine de studios indépendants pour les alternants avec un espace de convivialité partagé et une laverie.** Le bâtiment, localisé dans le centre-ville, est proche des commerces et des équipements de loisir comme des entreprises. En leur proposant un cadre de vie et de travail agréable et abordable, le projet doit encourager les alternants à poursuivre leur parcours professionnel dans le territoire au-delà de leur période d'alternance.

### 2.3.3 ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET RECHERCHE DANS LES TERRITOIRES : UN MAILLAGE À RENFORCER

44 % des intercommunalités comptent au moins un établissement d'enseignement supérieur (ESR) sur leur territoire en 2022. L'ESR, même si son offre est plus importante dans le grand urbain (toutes les intercommunalités urbaines en proposent grâce à la présence d'universités), est également

présent dans 85 % des communautés d'agglomération et ¼ des communautés de communes qui disposent au moins d'un établissement sur leur territoire. Ce maillage y compris en ville moyenne reste à pérenniser et renforcer ce qui n'est pas toujours facile à négocier avec les universités en recherche de rationalisation de leurs dépenses et donc de leurs implantations dans le cadre de leur nouvelle indépendance financière.

#### LES INTERCOMMUNALITÉS QUI DISPOSENT D'UN ÉTABLISSEMENT D'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR



Échantillon : 300 répondants / Communautés de communes : 203 / Communautés d'agglomération : 85 / Grand Urbain : 12

Or, cette offre de formation supérieure en proximité contribue à mieux prendre en compte les besoins des entreprises locales qui peinent souvent à faire venir des jeunes diplômés en zone rurale. Par ailleurs, elle ouvre l'accès aux formations supérieures à des étudiants qui n'auraient pas les moyens de se loger dans une métropole où les loyers sont beaucoup plus élevés. Il est toutefois à noter que le mécanisme d'attribution des places dans l'enseignement supérieur via Parcoursup ne prend pas en compte la proximité du lieu d'origine des étudiants et **neutralise la possibilité de rapprocher lieu de vie et lieu d'études pour les jeunes qui le souhaitent.**

Pour faciliter l'accueil de formations supérieures sur leur territoire, les intercommunalités investissent directement en

soutien à la vie étudiante (mise en place et gestion parfois en régie d'un restaurant étudiant, d'une résidence dédiée, aménagement des locaux d'enseignement, mobilité) et parfois favorisent l'entrepreneuriat.

**La présence d'établissements d'enseignement supérieur permet par ailleurs d'améliorer la dynamique des centres-villes** concernés et d'offrir un vivier de recrutement local très précieux pour les entreprises. Cette démarche de retour dans les centres-villes de l'offre d'enseignement supérieur fait d'ailleurs partie des objectifs du programme « Action cœur de ville » mis en place par l'État. Cette présence d'étudiants permet de redynamiser la fréquentation des commerces de centre-ville et des activités de loisirs et culturelles.



**RETOUR D'EXPÉRIENCE.**  
**RODEZ AGGLOMÉRATION :**  
**FAVORISER LE DYNAMISME ÉCONOMIQUE LOCAL VIA**  
**L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET LA RECHERCHE.**

L'agglomération de Rodez (8 communes, 55 851 habitants, Aveyron) compte plus de 3 000 étudiants sur son territoire (soit plus de 5 % de ses habitants) réunis dans 14 établissements et 80 formations d'enseignement supérieur. Deux sites universitaires sont présents : un IUT et l'institut national universitaire (INU) Champollion. Cette offre vient compléter celle de l'Université de Toulouse (à 2h), de Clermont Ferrand (3h) et de Montpellier (2h). Ceci confère à Rodez un rôle de pôle universitaire de proximité plus accessible aux jeunes qui ne pourraient se déplacer dans ces métropoles pour étudier.

Le projet de rapprochement des deux sites avec la création d'un campus devrait voir le jour en 2024. Le projet d'investissement de 30 M€ (construction d'un bâtiment pour INU, d'un restaurant universitaire, une bibliothèque et un gymnase) est financé grâce à une collaboration étroite entre l'agglomération (16,5 %), le département de l'Aveyron (16,5 %), la région (33 %) et l'État (33 %). L'agglomération met également à disposition gratuitement le foncier pour le projet. L'idée est de proposer des conditions de vie étudiante plus attractives (gymnase, logement, restaurant universitaire, bibliothèque...) et mutualisé.

**STRUCTURER UNE OFFRE D'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE FORMATION ARTICULÉE ENTRE L'ÉCHELLE RÉGIONALE ET L'ÉCHELLE LOCALE**

La région Occitanie encourage le développement de l'enseignement supérieur et la recherche dans les villes moyennes dans une logique d'équilibre territorial. Cette

politique régionale s'est traduite dans le schéma de l'enseignement supérieur de la recherche et de l'innovation (SRESRI). L'agglomération de Rodez a également adopté son propre schéma local de l'enseignement supérieur et de la recherche qui vient en déclinaison du schéma régional. Ce schéma est animé par l'agglomération et les chefs d'établissement tout en assurant une compatibilité avec le schéma régional et dans le cadre de sa « politique d'équilibre ».

Les chefs d'établissement mais aussi les entreprises ont été associés pour élaborer ce schéma local afin de rapprocher les filières de formation des besoins de recrutement des entreprises locales.

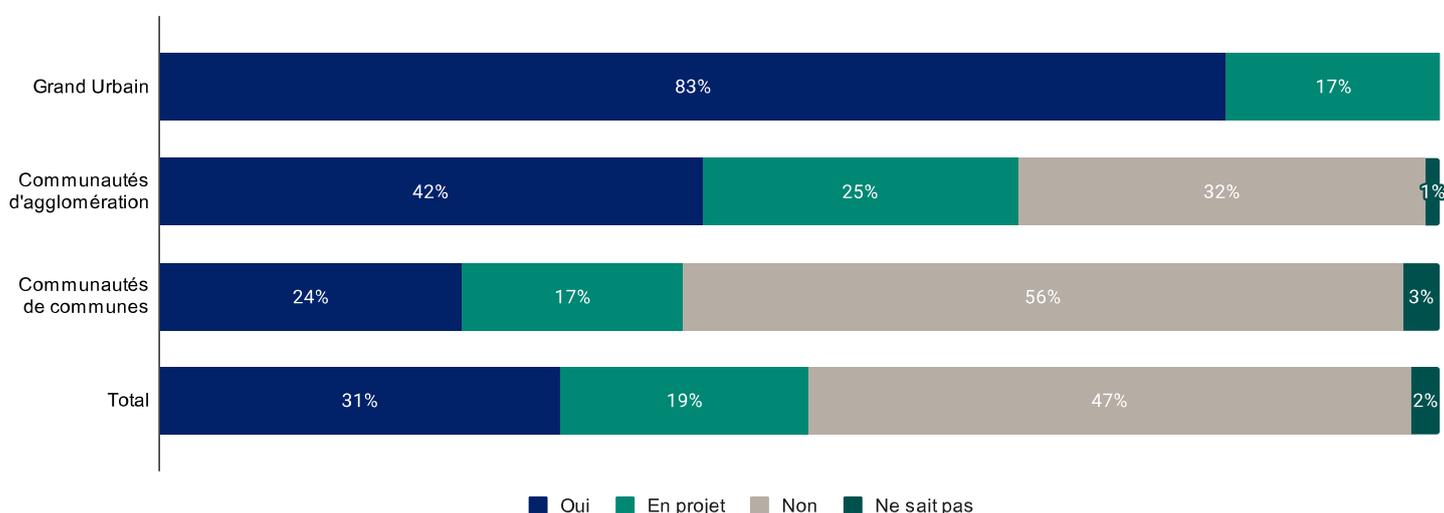
La région Occitanie intervient également et finance des « écoles régionales du numérique » dont l'une se trouve à Rodez Agglomération. L'objectif est de proposer une formation au numérique à des personnes en perte de repère ou d'emploi. Cette certification sur 10 mois équivaut à un bac +2. L'agglomération contribue à cette école régionale du numérique en louant pour le compte de la région les bâtiments de formation. L'objectif est de favoriser une politique d'insertion et de retour à l'emploi mais aussi de formation dans un secteur en difficulté de recrutement.

## 2.4 Accompagner les transitions écologiques et numériques des entreprises dans les territoires

Les difficultés de recrutement d'une part, et l'explosion du prix des matières premières d'autre part, sont, pour de nombreux territoires, l'occasion inédite d'accélérer la transformation de notre économie, au travers de deux types de transition: la digitalisation des process de production et/ou d'exploitation des entreprises qu'elles soient industrielles, tertiaires ou commerciales et leur décarbonation. Il s'agit souvent, dans ce cas, d'accompagner et de soutenir les TPE/PME et également les grands groupes dans ce souhait de transformation

même si ces grandes évolutions échappent en grande partie aux collectivités, dont les moyens demeurent réduits au regard des enjeux financiers, technologiques et humains. Toutefois, les témoignages recueillis dans le cadre de la présente étude mettent en avant le fait que ces changements gagnent à être appréhendés dans une perspective territoriale, tant pour cibler et accompagner les entreprises (en particulier les TPE/PME échappant aux approches nationales souvent descendantes) que pour initier et impulser des collaborations entre les différents acteurs.

### LES INTERCOMMUNALITÉS ACCOMPAGNENT-ELLES L'ÉMERGENCE DE NOUVELLES FILIÈRES EN FAVEUR DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ?



Échantillon : 300 répondants / Communautés de communes : 203 / Communautés d'agglomération : 85 / Grand Urbain : 12

À partir de leurs connaissances et compétences, les intercommunalités et leurs partenaires locaux (CCI, associations d'entreprises, branches) mettent en place **des réseaux thématiques visant à pérenniser l'accompagnement des acteurs et stimuler les collaborations** entre ceux-ci. Ces collaborations se font sur des périmètres plus ou moins souples (zone d'activités, intercommunalités, axe fluvial, bassin industriel commun à plusieurs intercommunalités – cf. Territoires d'Industrie Lacq Pau Tarbes). Elles s'établissent parfois avec des thématiques (club innovation, écologie industrielle territoriale, gestion prévisionnelle des emplois et compétences...), et de façon plus ou moins formelle (club formalisé par une association, rattaché à une institution existante, ou purement informel). Cette diversité et cette plasticité permettent une adaptation de l'action de l'intercommunalité aux spécificités économiques et institutionnelles de chacun des territoires, tout en favorisant de façon plus générale l'émergence d'écosystèmes publics-privés.

Par ailleurs, dans la mise en œuvre de leurs différentes compétences (déchets, mobilité, production d'énergie...), les

intercommunalités formalisent de plus en plus des **projets d'économie circulaire**, souvent en lien avec les entreprises locales : récupération de la chaleur fatale à Lacq, réutilisation des déchets à Caux Seine Agglomération, production d'hydrogène/photovoltaïque à Redon... La modernisation des parcs d'activités est ici une occasion de mettre en place des infrastructures et des équipements d'économie d'énergie faiblement émetteurs de CO<sub>2</sub>. **L'écologie industrielle territoriale (EIT) tend à devenir une partie intégrante de l'offre de services à proposer aux entreprises dans les sites d'activité**, aux côtés de la restauration, la mobilité, la garde d'enfant ou encore les formations locales.

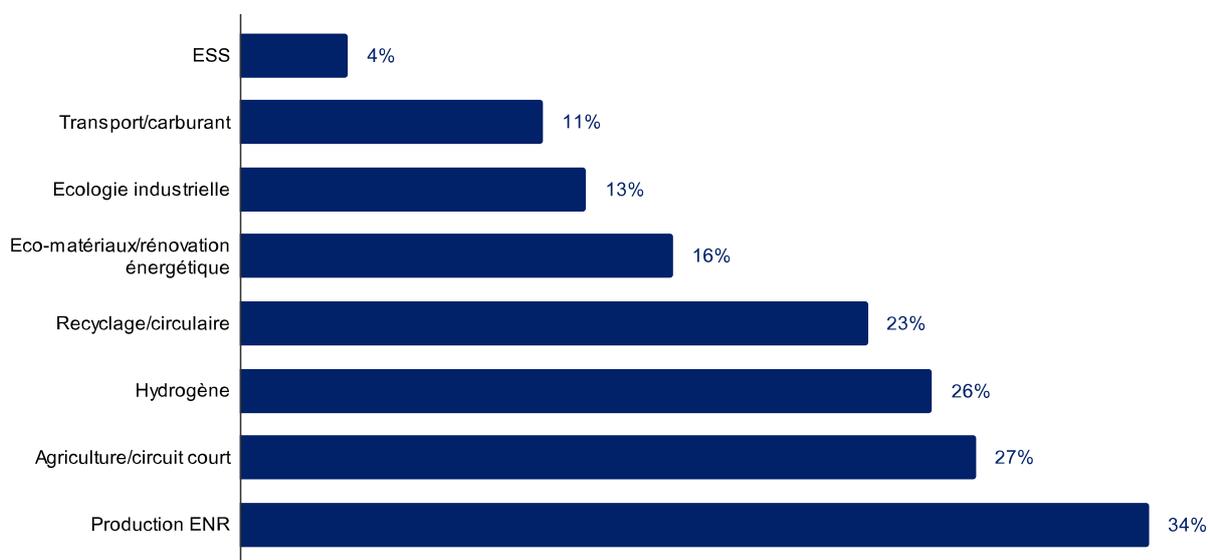
Enfin, les collectivités ont la capacité d'activer ces démarches, en se positionnant comme clientes, ou co-investisseurs. Les collectivités peuvent être en ce sens un **centre d'expérimentation de solutions décarbonées**, que ce soit en matière de mobilité, de construction du bâti, de chauffage urbain, de production énergétique... La mobilisation de la commande publique innovante qui allège les contraintes de mise en concurrence pour les processus innovants ouvre des possibi-

lités d'expérimentation des solutions technologiques au niveau local. Cela permet aux intercommunalités de se positionner comme « laboratoires à ciel ouvert » de l'innovation. À titre d'exemple, certaines contribuent à l'émergence de filières vertes sur leur territoire par la mise en service de bus à hydrogène ou GNV, de panneaux photovoltaïques, de stations hydrogène, de nouveaux modes d'éclairage public. En ce sens, **50 % des intercommunalités encouragent déjà ou cherchent à encourager l'émergence de nouvelles filières en faveur de la transition écologique** sur le territoire, tout particulièrement dans le grand urbain (100 %) et dans les communautés d'agglomération (75 %).

La tendance est donc à une prise en compte dans les stratégies économiques des intercommunalités de ces différents défis et à une bonne articulation avec les partenaires qui accompagnent ces transformations (région, État avec France 2030, Action cœur de ville/Petites villes de demain, Territoires d'industrie, Ademe, Union européenne, chambres consulaires...).

Parmi les différentes filières investies, les intercommunalités accompagnent surtout les énergies renouvelables (34 %), l'agriculture (27 %), l'hydrogène (26 %), et l'économie circulaire (23 %).

### LES FILIÈRES ACCOMPAGNÉES PAR L'INTERCOMMUNALITÉ



Échantillon : 125 répondants

Les intercommunalités agissent sur ces nouvelles filières pour faciliter :

- pour 70 % d'entre elles, l'animation des entreprises ;
- pour 68 % d'entre elles la réalisation d'un inventaire d'entreprises ;
- pour 60 % d'entre elles la création d'un cluster ;
- pour 57 % d'entre elles la communication sur cette nouvelle filière.

À partir de ces filières, les collectivités peuvent générer de véritables projets de territoire structurants au niveau local. Les collectivités ont un rôle à jouer afin de rassembler les différents acteurs en interne (entre les services de l'intercommunalité) et en externe (entre les acteurs du territoire) dans une même

stratégie territoriale incarnée par des projets et des contrats, qu'il s'agisse de Territoires d'industrie, des Contrats de Transition écologique, ou encore des Contrats de relance et de Transition écologique. Ceci implique un travail méthodologique de transversalité et de subsidiarité : mettre en réseau les plus petits, accompagner les moyens, capitaliser sur les plus gros projets et acteurs du territoire (Inovyn à Dole, Piicto à Marseille, etc.). Cette massification permet de consolider les modèles économiques émergents, et de les inscrire dans de véritables stratégies, locales et nationales. La tendance est donc à une prise en compte dans les stratégies économiques des intercommunalités de ces différents défis.



## RETOUR D'EXPÉRIENCE. COMMUNAUTÉ INTERCOMMUNALE DU NORD DE LA RÉUNION (CINOR) : ACCOMPAGNER LE DÉVELOPPEMENT DE L'INNOVATION DES PME

CINOR Communauté regroupe 3 communes pour 210 000 habitants (Saint-Denis, Sainte-Suzanne et Sainte-Marie) au nord de l'île de La Réunion. Elle est également très dense économiquement avec près de 18 000 entreprises sur le territoire, principalement des TPE/PME, et orientées à 80 % dans le domaine des services, du commerce et de l'hôtellerie restauration.

Même si localement le taux de chômage reste significatif (19 % sur CINOR Communauté), le territoire fait face à une forte dynamique économique. Les deux zones d'activités existantes sont saturées et le foncier disponible est restreint par le relief montagneux de l'île qui n'offre qu'une bande côtière constructible étroite déjà très sollicitée pour du logement. Le parc Technord créé en 2001 rassemble près d'une centaine d'entreprises sur 36 hectares pour 2 000 emplois.

Afin d'encourager la création d'entreprises dans les sciences du vivant, représentant un fort potentiel, CINOR Communauté a créé une pépinière d'entreprise sur le parc d'activité Technord. La pépinière « le KUB » permet d'accueillir dans 4 bâtiments de 4 000 m<sup>2</sup> entre 40 et 50 petites entreprises dans le secteur notamment des biotechnologies.

Il abritera également l'Association Technopole de la Réunion (ATR), des locaux du Cyclotron Réunion Océan Indien (Cyroi), un incubateur de startups de la biotechnologie et d'autres entreprises innovantes. Les jeunes pousses réunionnaises pourront y élire domicile pour une durée d'un an, renouvelable deux fois. Cette plateforme pourrait réunir jusqu'à 200 emplois hautement qualifiés. Des espaces de travail et salles de réunion sont par ailleurs prévus afin de faciliter l'innovation et les projets de coopération entre start-ups et laboratoires.

La construction se veut exemplaire sur le plan de l'innovation et de la réduction de l'empreinte carbone avec, notamment, l'emploi de façades préfabriquées autoportantes adaptées au climat tropical de l'île qui pourront mieux résister aux effets d'un cyclone. Les travaux ont été confiés à une coopérative d'une douzaine d'entreprises locales du bâtiment.

Au total, l'investissement s'élève à près de 9,3 millions d'euros. Sur ce montant, 55 % sont apportés par la Communauté intercommunale du nord de La Réunion (Cinor). L'État (pour 2 millions d'euros), la région et le Fonds européen de développement régional (Feder) devrait également participer au projet.

## 2.5 Les collectivités locales, nouveaux soutiens des ambitions nationales de réindustrialisation

### Une décentralisation favorisant un nouveau territorial des politiques industrielles

Au fil des trente dernières années, la désindustrialisation de l'économie française a tout particulièrement impacté les villes moyennes et les territoires ruraux. Délocalisations et fermetures d'usines ont privé nombre de territoires de leur principal moteur de développement et d'emplois. Ces mêmes territoires industriels ont alors connu des transitions industrielles différentes selon les régions (est/ouest notamment), les filières présentes localement, les capacités présentes de diversification.... Les plus grandes villes ont pu capitaliser sur le secteur des services et les activités numériques ou de conception pour maintenir un vivier d'emplois suffisant, tandis que nombre de villes moyennes sont devenues tributaires des activités commerciales et touristiques, voire des revenus administratifs (emplois publics) et des transferts sociaux (retraites, prestations sociales). Néanmoins ces derniers sont loin de compen-

ser les pertes d'emplois industriels. Générateurs d'emplois en moyenne mieux rémunérés, ils sont également plus qualifiés et moins exposés que ceux du secteur des services (tourisme, hôtellerie, restauration, commerce), notamment à l'ubérisation<sup>23</sup>, aux horaires fractionnés et la précarisation qu'ils entraînent.

Pour ces différentes raisons, certains territoires, en croissance comme en déprise, urbains comme ruraux, anciennement comme nouvellement industrialisés, cherchent à consolider leur socle industriel. Cette volonté rencontre un mouvement de décentralisation, au cours des dix dernières années. Celui-ci a conforté les intercommunalités en tant qu'échelle locale d'animation et d'orientation du développement économique, fonction autrefois assumée majoritairement par les services de l'État (préfets développeurs), les chambres consulaires, ou éventuellement les agences de développement départementales.

<sup>23</sup>. ubérisation : l'utilisation de services permettant aux professionnels et aux clients de se mettre en contact direct, de manière quasi instantanée, grâce à l'utilisation des nouvelles technologies mais ne permettant pas de couverture sociale aux employés majoritairement sous statut entrepreneur

### **Avec Territoires d'industrie, les collectivités locales sont animatrices et ensemblières opérationnelles des politiques industrielles**

Dans le cadre du programme Territoires d'industrie (146 périmètres rassemblant 542 intercommunalités<sup>24</sup>), la gouvernance du développement industriel local se formalise autour d'un binôme élu-industriel à la tête de chaque territoire, secondé par une organisation animatrice du programme (services de l'intercommunalité la plupart du temps ou club d'industriels ou CCI). Cette gouvernance permet alors de poser un diagnostic sur les besoins des entreprises, d'orienter le développement économique du territoire afin de proposer des solutions concrètes aux difficultés des entreprises. L'offre foncière constitue souvent une première base d'échanges élu-industriels à partir de laquelle sont abordés d'autres besoins : la mobilité dans et vers les sites industriels, le recrutement et la formation du personnel, la gestion et le recyclage des flux de matières (déchets) et d'énergie (écologie industrielle territoriale)... Ces multiples problématiques concrètes et souvent liées illustrent l'utilité d'une interface entre les différentes parties prenantes du développement industriel, rôle joué le plus souvent par les collectivités. Le programme Territoires d'industrie s'est traduit par plus de 1 800 fiches actions abordant ces enjeux multiples, certains communs à tous ces territoires (cf. supra), et d'autres propres à chacun.

La création de ces fiches actions a permis de formaliser des projets industriels locaux, mais aussi de rassembler et mettre en évidence les multiples dispositifs de soutien à l'industrie existants, rattachés à une grande diversité d'acteurs (Ademe, Pôle Emploi, BPI-France, Banque des Territoires, etc.). Les intercommunalités jouent ainsi le rôle d'ensemblier au profit d'entreprises aux besoins multiples.

In fine, les problématiques qu'impliquent le développement industriel et les possibilités de collaboration sont innombrables, rendant l'échelle territoriale de soutien tout particulièrement pertinente. La décentralisation et la montée en puissance des collectivités locales permettent désormais l'émergence et la consolidation d'écosystèmes industriels imbriquant localement élus et industriels. Ces écosystèmes reposent sur une animation de terrain, mais aussi sur le rôle d'interface des collectivités afin d'apporter des solutions collectives aux différents enjeux auxquels doivent faire face individuellement les entreprises dans une optique de réindustrialisation : le foncier, la gestion des compétences, le changement de leur modèle productif. Ce modèle reste cependant tributaire des capacités administratives et financières de chacune des collectivités. Les capacités de contractualisation entre collectivités et État, et le soutien en ingénierie et en expertise qu'apporte ce dernier sont alors essentiels afin de permettre une généralisation de ce modèle à l'échelle nationale.

## **2.6 L'économie sociale et solidaire : un mode de développement économique complémentaire**

L'économie sociale et solidaire (ESS) représente aujourd'hui plus de **10 % du PIB et 14 % de l'emploi privé**. Elle n'est pas un secteur de l'économie mais **une façon d'entreprendre**, basée sur **une utilisation des bénéfices pour le maintien ou le développement de la structure et caractérisée par un fonctionnement démocratique**. En cela, elle peut s'appliquer à tous les domaines économiques même si certains secteurs s'en sont encore peu emparé (par ex. l'industrie).

La loi NOTRe a enjoint les régions d'intégrer un volet ESS dans les SRDEII. La loi relative à l'ESS du 31 juillet 2014 a d'ailleurs

élargi l'ESS aux sociétés commerciales dans leur ensemble, néanmoins les associations restent la forme juridique la plus utilisée par ces activités. De plus, cette loi a ouvert la possibilité aux collectivités d'intégrer jusqu'à hauteur de 50 % le capital des sociétés coopératives d'intérêt collectif (SCIC). Cette opportunité reste encore très peu mobilisée car **seules 11 % des intercommunalités interrogées dans cette étude déclarent participer au capital d'une SCIC** (plus particulièrement des territoires grand urbain : 25 %).

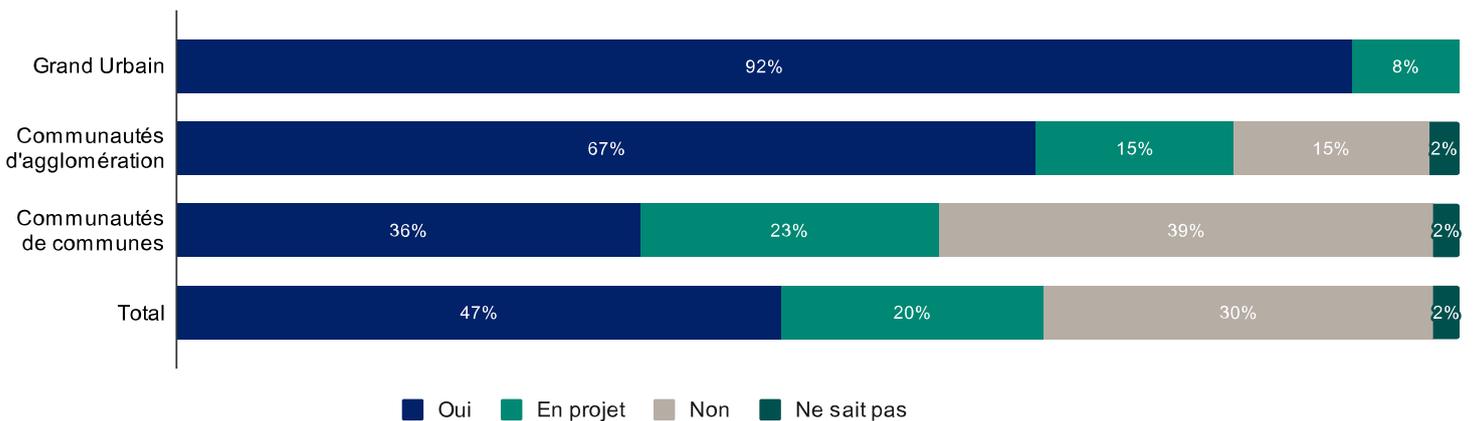
24. Source ANCT/TI (octobre 2021)

Ces évolutions législatives ont incité de nombreuses intercommunalités à intervenir en soutien de l'ESS d'autres manières, par un soutien spécifique à l'immobilier d'entreprises (un montant du loyer accessible et un bail adapté à ces structures dont le démarrage est souvent fragile) ou en intégrant des clauses sociales dans les achats publics pour leur ouvrir des marchés adaptés. Le bloc local représentant la moitié de la commande publique française (3 à 10 % du PIB), cela peut constituer un levier important pour soutenir les acteurs de l'ESS. Les intercommunalités peuvent s'engager dans des démarches d'achats publics plus durables intégrant des critères environnementaux et sociaux. Elles peuvent élaborer un volet particulier de développement économique local qui vise à faciliter l'accès des marchés publics aux acteurs de l'ESS. Le nouveau Plan national des achats durable (PNAD) 2021-2025 qui fixe les objectifs en faveur de l'achat public socialement et environnementalement responsable va d'ailleurs dans ce sens : 30 % des marchés publics devront intégrer une considération sociale d'ici 2025.

En 2020, seulement 12 % des marchés intégraient une considération sociale. Le service développement économique peut souvent contribuer au sourcing (possibilité pour l'acheteur d'effectuer des consultations ou réaliser des études de marché, solliciter des avis ou informer les opérateurs économiques de son projet et de ses exigences) permettant d'identifier l'ensemble des acteurs de l'ESS pouvant répondre au besoin de la collectivité. L'intercommunalité peut aussi organiser des rencontres, créer un réseau permettant aux structures de l'ESS d'accéder à la commande publique.

Au total, et tous modes d'action confondus, **67 % des intercommunalités mènent ou comptent mener des actions dans le champ de l'économie sociale et solidaire**. Face à la crise sanitaire et économique, l'ESS est identifié de plus en plus comme un mode complémentaire de développement d'emplois non délocalisables et vecteurs d'innovation sociale pour le territoire.

### LES INTERCOMMUNALITÉS MÈNENT-ELLES DES ACTIONS EN FAVEUR DU DÉVELOPPEMENT DE L'ÉCONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE ?



Échantillon : 299 répondants / Communautés de communes : 202 / Communautés d'agglomération : 85 / Grand Urbain : 12





## RETOUR D'EXPÉRIENCE. AGGLOMÉRATION HÉNIN-CARVIN MOBILISE L'ÉCONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE COMME LEVIER DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE LOCAL

L'agglomération Hénin-Carvin compte plus de 3 500 entreprises, 31 parcs d'activités dont 8 sont communautaires et un parc logistique multimodal de 300 hectares. Elle a fait le choix en 2018 de développer l'économie sociale et solidaire (ESS) en complément des actions menées par ailleurs sur le champ économique classique (aménagement économique, animation de filières, aide à l'investissement immobilier ou productif des commerces, aides aux TPE/PME...). L'ambition est de multiplier les créations d'entreprises ayant une forte utilité sociale et pourvoyeuses d'emplois non délocalisables. Au sein du service de développement économique, **un poste de chargé de mission** à temps plein est consacré à l'animation de cet écosystème local. La **constitution d'un répertoire** regroupant l'ensemble des acteurs de l'ESS sur le territoire est en cours pour encourager les interactions entre ces acteurs mais également avec les entreprises dites « ordinaires ».

Cette volonté politique s'est traduite par une **délibération économique cadre** adoptée en 2018. Elle définit les règles en matière d'aides aux entreprises mais également différents dispositifs ciblés à l'attention de l'économie sociale et solidaire.

### UNE PALETTE D'ACTIONS AU PROFIT DE PROJETS À FORTE UTILITÉ SOCIALE

L'agglomération a émis un **appel à projet** à ce sujet. Ouvert aux associations, structures coopératives ou aux entreprises commerciales agréées « économie sociale et solidaire » (ESUS), il vise à accompagner et soutenir financièrement les projets retenus dès lors qu'ils proposent au moins la **création de deux emplois à temps plein en contrat à durée indéterminée dans les 4 ans suivant la création du projet**. Le soutien au développement d'une structure sociale et solidaire déjà existante sur le territoire nécessite qu'aucun licenciement n'ait été réalisé l'année précédant la demande. Le montant attribué est de 5 000 € par emploi créé et est plafonné à 20 000 € par structure soutenue. L'agglomération a signé **une convention de délégation avec la région** pour l'attribution d'aides économiques ce qui lui permet cette action volontariste. Elle

souhaite également élargir cette convention pour inclure d'autres critères afin de financer des projets de coopération sur l'insertion.

L'agglomération a intégré et cofinance également le **pôle territorial de coopération économique** (PTCE) depuis l'été 2021. Elle souhaite soutenir en particulier les thèmes de la mobilité, de l'alimentation saine et de la rénovation des logements. Le pôle vise à rassembler tous les acteurs de ces différents secteurs pour apporter des réponses locales à ces questions sensibles.

Sur la thématique de la **mobilité**, Hénin-Carvin a soutenu la mise en place d'un **garage solidaire** pour renforcer l'insertion professionnelle en levant l'un des freins majeurs: la capacité à se déplacer pour les personnes en recherche d'emploi, en réinsertion, ou éloignées de l'emploi. L'appel à projet lancé en 2020 a permis d'attribuer le projet au réseau AFEJI (Association des Flandres pour l'éducation, la formation des jeunes, et l'insertion sociale et professionnelle, acteur majeur de l'ESS en région Hauts-de-France). Le garage a été inauguré le 2 mai 2022. Il comptera à terme cinq salariés en équivalent temps plein destinés à accompagner les publics cibles (demandeurs d'emploi aux revenus inférieurs au SMIC, jeunes de moins de 26 ans suivis par Pôle Emploi, bénéficiaires des minima sociaux, salariés des structures de l'insertion par l'activité économique).

L'agglomération intègre également ce soutien de manière transversale via la commande publique. Les **marchés publics communautaires incluent des clauses sociales pour permettre aux structures d'insertion de candidater en priorité**. Cette dimension compte pour 5 % dans la note finale. Cette quotation peut monter à 7 % sur le programme de rénovation thermique des bâtiments cofinancé par l'État, l'agglomération, la commune, et le bailleur.

L'agglomération d'Henin Carvin fait donc la preuve de la complémentarité que peut apporter l'économie sociale et solidaire aux actions en matière économique, d'insertion, de développement durable, de mobilité, avec un impact sur le temps long.

## 2.7 Commerces de proximité, un levier économique et d'attractivité des territoires

Le commerce de détail – petit commerce et grandes surfaces – représente en France plus du tiers du chiffre d'affaires du secteur marchand, soit l'équivalent de l'industrie. Le commerce de proximité, quant à lui, est le premier signe de la vitalité d'un village, d'une ville ou d'un quartier. Sa préservation est essentielle

pour l'attractivité résidentielle, touristique et économique des espaces urbains comme ruraux. Outre sa fonction marchande et le poids économique qu'il représente, il est un acteur fragile mais essentiel du lien social dans les territoires.

La crise sanitaire a considérablement accéléré le changement de modèle commercial déjà à l'œuvre durant la dernière décennie. La part du e-commerce dans l'économie française ne cesse d'augmenter et atteint désormais 11 % du chiffre d'affaires 2021 des produits de grande consommation<sup>25</sup>. Ce n'est pas le seul phénomène auquel les acteurs du secteur et les territoires sont confrontés, on observe :

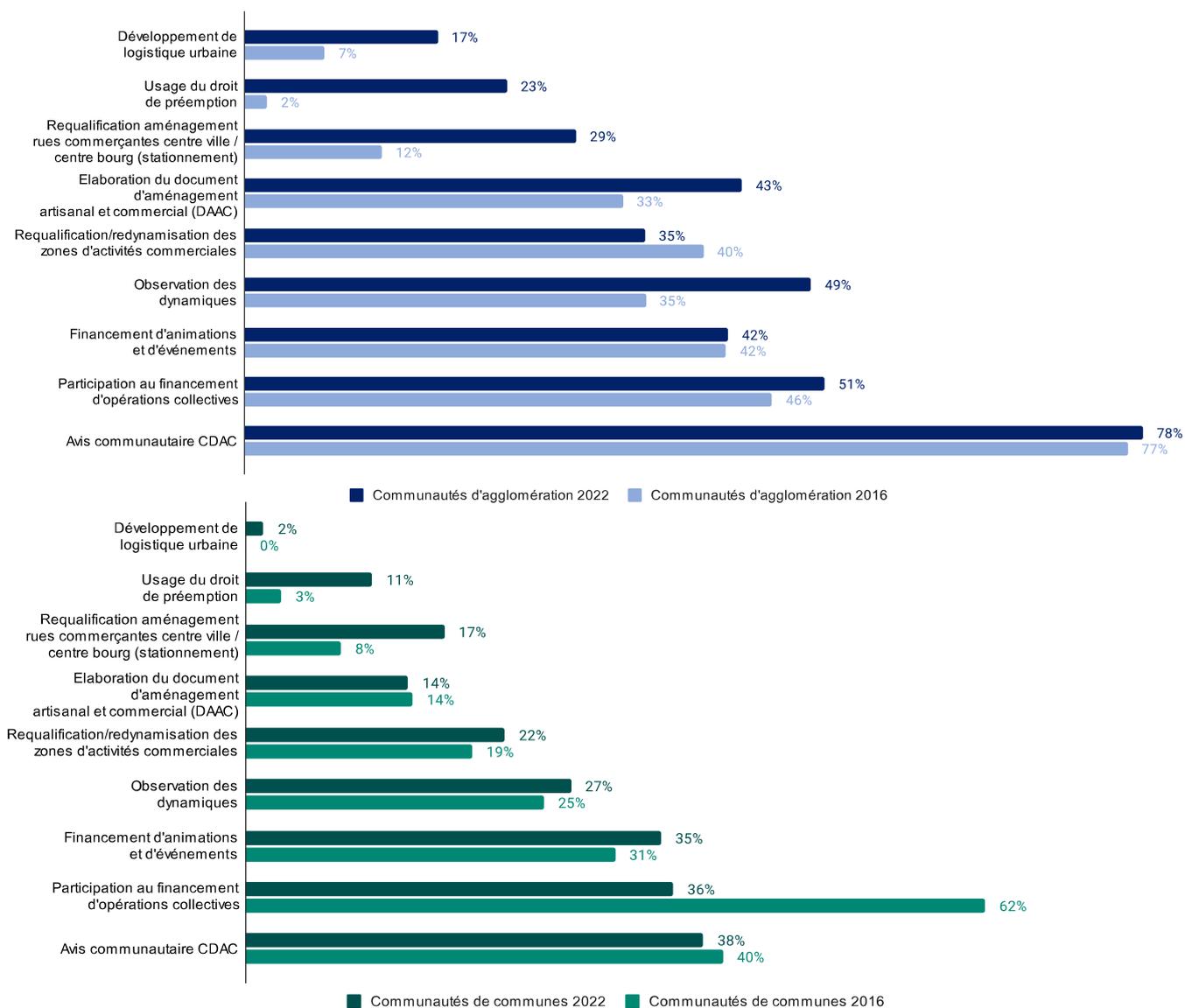
- une croissance inédite des surfaces commerciales au cours des 10 dernières années (+26 % de 2007 à 2017, hors Île-de-France) à laquelle la loi climat et résilience entend mettre un terme ;
- une multiplication des friches commerciales dont la surface totale atteint 14 millions de m<sup>2</sup> ;
- une chute de la fréquentation des centres commerciaux et des commerces de centres-villes et un taux de vacance commerciale important (12 %) ;
- un déplacement du commerce des centres-villes vers les entrées de ville ;

- une évolution des pratiques de consommation : développement des circuits courts et de la vente directe, d'occasion et de reconditionnement ;
- des contraintes qui pèsent lourdement sur le pouvoir d'achat des consommateurs (inflation, coûts de l'énergie).

### **La crise sanitaire a mis en lumière la capacité d'actions des intercommunalités en faveur du commerce de proximité**

Les intercommunalités de toutes tailles ont actionné une large palette d'actions en matière de soutien au commerce. Elles agissent à la fois sur le plan réglementaire (avis communautaire à la commission des autorisations commerciales) et sur le plan financier en soutien direct ou à l'immobilier. Elles peuvent parfois financer des animations et anticiper les fermetures du dernier commerce en milieu rural.

## LES TYPES D' ACTIONS EN MATIÈRE DE COMMERCE



Échantillon 2022 : 292 répondants / Communautés de communes : 198 / Communautés d'agglomération : 183 / Grand Urbain : 11  
 Échantillon 2016 : 394 répondants / Communautés de communes : 330 / Communautés d'agglomération : 64

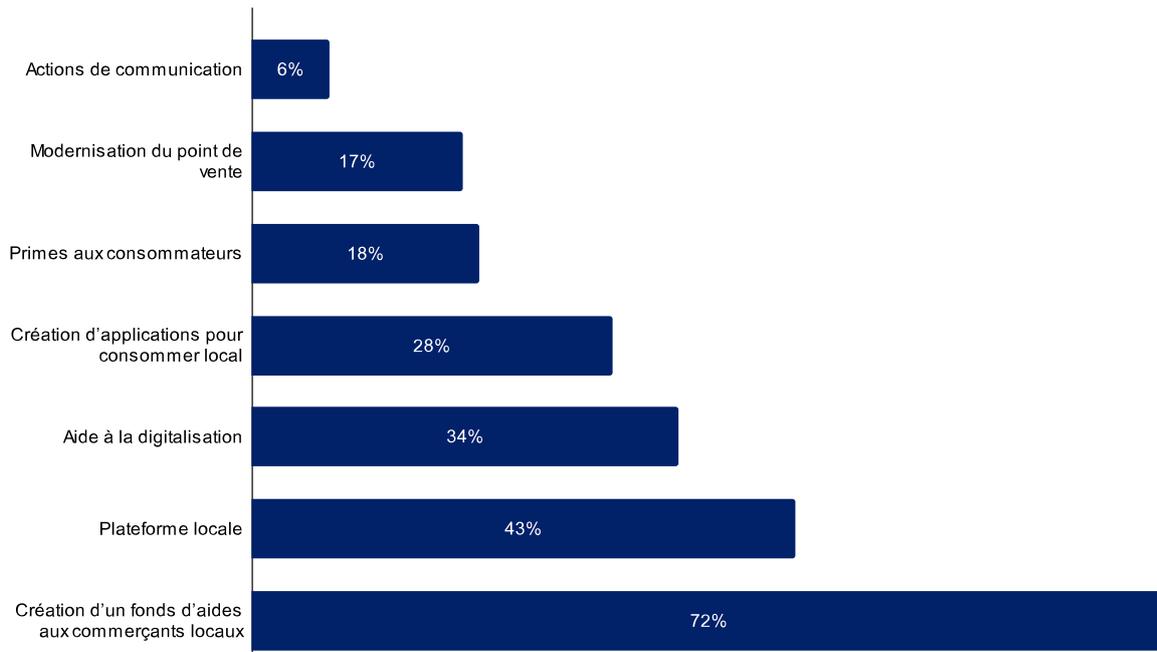
25. Source : Fevad, « Chiffres clés du e-commerce » (2022)

### Les intercommunalités en soutien au commerce face à la crise

**78 % des intercommunalités ont pris des mesures exceptionnelles de soutien au commerce lors de la crise Covid** (fonds d'aides directes, développement d'une plateforme d'achat en ligne, aides à la digitalisation, primes au consommateur...).

Certaines sont devenues pérennes (plateforme d'achat en ligne avec la mise en place d'une animation efficace, aides à la digitalisation, application pour consommer local) afin d'accompagner les mutations du commerce (e-commerce, développement des circuits courts...)

#### LES ACTIONS DE SOUTIEN AU COMMERCE MISES EN PLACE À LA SUITE DE LA CRISE DU COVID DEVENUES PÉRENNES

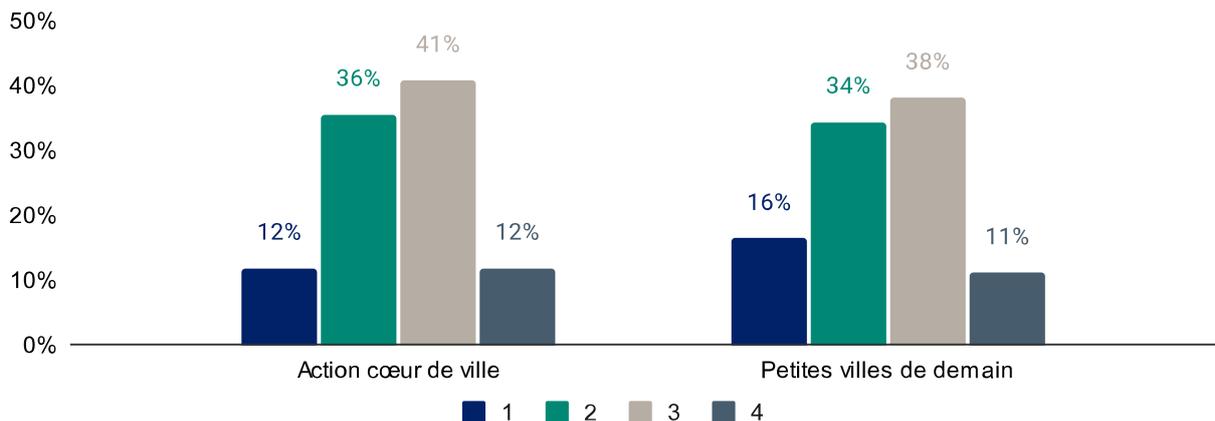


### Les programmes de l'État, Action cœur de ville et Petites villes de demain, font aujourd'hui de la revitalisation commerciale une priorité

Longtemps resté un sujet annexe des politiques publiques, la revitalisation commerciale des centralités est devenue un

objectif prioritaire des dispositifs nationaux (Petites villes de demain (PVD), Action Cœur de Ville (ACV), plan de relance). Les programmes ACV et PVD sont les programmes actuels les mieux notés en termes d'impacts pour leur action économique territoriale par les intercommunalités bénéficiaires.

#### LE NIVEAU D'IMPACT PERÇU DES PROGRAMMES ACV ET PVD SUR LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE



Échantillon : Action au coeur de la ville : 76 / Petites villes de demain : 189

Lancé en 2018, le programme ACV regroupe 234 communes sur 222 territoires lauréats de taille intermédiaire métropolitains et ultramarins. Depuis avril 2022, 98 % des 1 646 communes lauréates ont signé leur convention d'adhésion au programme PVD créé en 2020. Certaines intercommunalités accueillent plusieurs programmes ACV et plusieurs PVD sur leur territoire.

### **Depuis la mise en place des programmes et du plan de relance plusieurs dispositifs ont vu le jour :**

- **financement des managers du commerce.** Selon le dernier rapport sur le rôle et l'avenir des commerces de proximité dans l'animation et l'aménagement des territoires par l'Assemblée nationale, environ 400 managers sont en poste, employés à près de 30 % par des petites villes, 65 % par des villes moyennes (de 20 000 à 100 000 habitants) et 5 % par des grandes villes. Il est intéressant de constater que 17 % des managers interviennent sur un territoire plus large que

le centre-ville, se rapprochant d'un rôle de manager de commerce territorial intervenant sur le bassin de vie et de consommation ;

- **soutien en ingénierie** (diagnostic flash suite à la crise sanitaire ou pour des services numériques) ;
- **le Programme « 100 foncières »** intervient via des foncières commerciales recapitalisées ou créées par la Banque des territoires (300 millions d'euros) mais le Fonds de restructuration des locaux d'activité destiné à financer en partie des opérations de foncières commerciales principalement dans les territoires ACV et PVD attend d'être abondé avec la loi de finance rectificative ;
- Mobilisé par des territoires lauréats ACV (25 % des demandes), il a permis de lancer des programmes de reconversion de friches commerciales.



## La parole de l'expert

*Apparition de la génération Z, croissance de la senior economy, nouveaux temps sociaux, nouvelles mobilités des actifs, prise de conscience environnementale... Une (R)évolution sociologique, sociétale et réglementaire majeure est à l'œuvre... Une (R)évolution qui remet en cause d'abord le modèle sociologique et, par effet de cascade, va remettre en cause le modèle d'aménagement commercial hérité des années 80.*

**Un changement de modèle commercial :** nous sommes au début de l'émergence d'un nouveau modèle qui a pris sa source dans des mutations engagées depuis plus de 10 ans. Sur la dernière décennie, la France a connu (hors région parisienne) une croissance sans précédent de ses surfaces commerciales. Sur les villes moyennes et leur zone d'influence, les surfaces commerciales ont augmenté de 26 % contre 2,6 % de croissance de population. Dans le même temps, le consommateur a fait le choix de consommer de moins en moins dans les commerces qui se construisaient. Ainsi d'un jeu de billard à deux bandes entre centre-ville et périphérie, le commerce est progressivement rentré dans un écosystème plus complexe et multifactoriel : centre-ville, périphérie, digital, occasion, circuits courts... L'occasion pèse 5 à 7 % des dépenses non alimentaires et la croissance des achats de seconde main devrait se poursuivre avec des perspectives à 13/15 % à cinq ans ! En alimentaire, les circuits courts captent 3 à 5 % des dépenses alimentaires (alors que le commerce de centralité capte 13 % des dépenses). Enfin l'explosion du digital (de 15 % à 21 % de part de marché en équipement de la personne entre 2019 et 2021), est venue accélérer cette mutation.

**De moderniser à transformer :** Cette (R)évolution oblige à réinventer l'appui au commerce de proximité, à repenser les zones commerciales et à passer d'une collectivité qui organise et accompagne à une collectivité qui stimule la transformation du commerce. Il conviendra toujours de réguler en particulier pour protéger les centres-villes (en 10 ans la part des commerces de moins de 300 m<sup>2</sup> implantés en centre-ville est passée de 70 à 55 % et une boulangerie sur deux créée s'ouvre sur (ou à proximité) d'un rond-point) mais il s'agira de s'emparer de nouvelles questions : quel sera l'avenir des zones commerciales avec la perspective de 20 millions de mètres carrés vacants en 2030 ? Quels outils mobiliser pour transformer le modèle de l'union commerciale et initier des structures collectives porteuses des innovations digitales ? Comment accélérer la transformation du commerce de proximité ? Comment refonder la relation aux propriétaires pour faire face à un effet ciseau entre croissance des loyers et tassement des chiffres d'affaires ? Cette mutation est aussi porteuse d'espoir ! La décennie qui s'ouvre sera, à l'heure du ZAN, certainement la plus favorable, depuis longtemps, à la vitalité des centres-villes.



### **David Lestoux,**

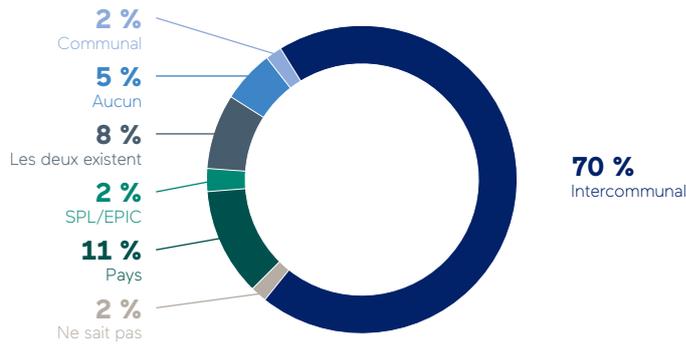
fondateur de l'Agence LA ! Rédacteur du rapport National sur les centres-villes, auteur de Revitaliser son cœur de ville et de Préparer aujourd'hui le centre-ville de demain

## 2.8 Tourisme : de nouvelles perspectives après la crise sanitaire

Le secteur du tourisme comprend une grande diversité d'entreprises. Derrière des leaders internationaux, que sont notamment le groupe Accor, le Club Med ou Air France, le secteur est aussi structuré en France autour de 235 000 PME et TPE qui ont été fortement impactées par les effets de la crise sanitaire, avec des conséquences brutales en cascade sur l'activité et l'emploi. L'impact économique de la crise du Covid-19 sur le secteur du tourisme a été estimé à 10 milliards d'euros par mois en France et a fait l'objet d'un plan de soutien interministériel spécifique avec un fonds de solidarité dédié et la possibilité de recourir massivement au chômage partiel. Toutefois, le retour des salariés après les fermetures imposées par les différents confinements reste très progressif et nombreux sont ceux qui décident de s'orienter vers d'autres domaines d'activités moins exigeants en termes de disponibilité et de flexibilité des horaires. Or, le tourisme est un secteur clé de l'économie française et pesait 7 % de la richesse nationale et employait directement ou indirectement, près de deux millions de personnes avant la crise sanitaire.

De nombreuses intercommunalités s'en sont emparé. Du fait de la mutualisation obligatoire du tourisme entre les communes et les intercommunalités dans le cadre de la loi NOTRe et ce malgré quelques rares exceptions, la politique du tourisme se construit désormais à l'échelle intercommunale et non plus seulement communale. Ainsi, **87 % des intercommunalités pilotent la stratégie touristique de leur territoire et 70 % des offices de tourisme sont intercommunaux** (seules 6 % des intercommunalités n'ont pas d'office de tourisme de quelque nature). Même si le tourisme et la culture sont les premières thématiques de coopération entre les intercommunalités, **la stratégie touristique se concrétise encore faiblement entre plusieurs intercommunalités** (17 % des pays accompagnent la stratégie touristique) mais cette approche existe et porte ses fruits (cf. infra « Grand Chambord »). À noter, certains départements interviennent encore concernant la stratégie tourisme (28 % des intercommunalités répondantes).

### L'OFFICE DE TOURISME EST :

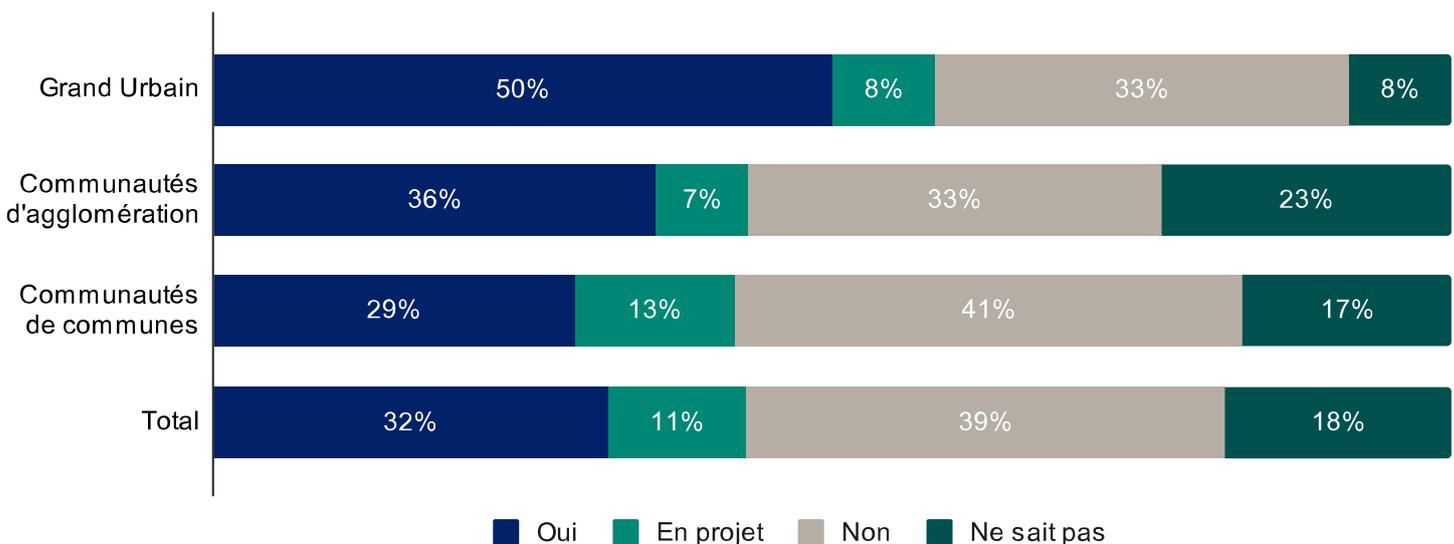


Échantillon : 292 répondants

**Près d'un tiers des intercommunalités ont développé une nouvelle offre touristique suite à la crise.** En effet, les territoires ciblant la venue de touristes internationaux ont dû adapter leur offre à destination d'un public national, régional voire plus local. De plus, l'aspiration à se détendre dans un environnement naturel à la sortie des confinements a permis aux citadins la découverte de nombreux territoires ruraux, jusqu'alors peu connus pour leur qualité touristique et qui ont su développer une offre d'accueil nouvelle. La montée en compétence des offices de tourisme dans le contexte de la crise sanitaire a permis de développer des campagnes de mise en valeur des atouts des territoires y compris plus ruraux vers un tourisme de proximité, voire à l'attention même de leurs propres habitants pour les territoires urbains.

Ces nouvelles démarches de valorisation du patrimoine naturel ou culturel à destination des habitants peuvent s'assimiler à de véritables démarches de marketing territorial visant à conforter **les habitants comme ambassadeurs de leur territoire et attirer des populations proches géographiquement.** Ces stratégies visant un public proche, moins émettrices en matière de CO<sub>2</sub> donc plus durables sont d'ailleurs moins coûteuses que des démarches vers une cible internationale plus lointaine et incertaine dans le temps.

### LES INTERCOMMUNALITÉS ONT-ELLES DÉVELOPPÉ DE NOUVEAUX PRODUITS TOURISTIQUES?



Échantillon : 295 répondants / Communautés de communes : 202 / Communautés d'agglomération : 81 / Grand Urbain : 12



## RETOUR D'EXPÉRIENCE.

### GRAND CHAMBORD : UNE COOPÉRATION ENTRE INTERCOMMUNALITÉS POUR ENCOURAGER UN TOURISME DURABLE

La Communauté de communes du Grand Chambord (16 communes, 21 064 habitants) dispose d'un double atout, être traversée par la Vallée de la Loire et la présence du domaine national de Chambord, tous deux inscrits au patrimoine mondial de l'UNESCO.

Elle a choisi de les valoriser avec deux autres intercommunalités (la communauté de communes Beauce Val de Loire et la communauté d'agglomération de Blois Agglopolys) via un syndicat mixte intercommunal : « le Pays des châteaux ». Il regroupe les 3 intercommunalités, leurs communes membres et le conseil départemental du Loir-et-Cher.

Les intercommunalités lui délèguent leurs compétences promotion touristique du territoire. Ce syndicat assume l'entière compétence d'accueil, information, promotion et animation touristique.

Le « pays des Châteaux » a conventionné avec l'office de tourisme intercommunal sous statut associatif et qui porte la marque « Blois Chambord Val de Loire ». L'office de tourisme est également chargé de l'animation des 4 points d'accueil touristique présents sur les 3 intercommunalités. Dans ce fonctionnement, le syndicat mixte « Pays des Châteaux » perçoit et verse la taxe de séjour à l'association pour lui permettre d'assurer les activités de l'office de tourisme intercommunal qui lui sont déléguées. ([www.bloischambord.com](http://www.bloischambord.com))

### VALORISER SON PATRIMOINE NATUREL ET CULTUREL PAR UN LABEL D'EXCELLENCE « GRAND SITE DE FRANCE »

Pour mieux préserver ses paysages et son patrimoine des effets d'une fréquentation touristique intense (En 2019, la fréquentation globale du château, avec les activités extérieures, a atteint 1 130 852 visiteurs), mais aussi faire reconnaître ses qualités exceptionnelles, la collectivité s'est engagée dans une démarche « d'opération grand site de France ». Créé en 2000, le Réseau compte aujourd'hui 49 Grands Sites membres (La cité de Carcassonne, la Baie de Somme, la chaîne des Puys, le Pont du Gard ...) qui accueillent près de 32 millions de visiteurs chaque année. La gestion des Grands Sites est toujours publique, elle relève de l'intérêt général. Ce sont des collectivités territoriales, sous diverses formes, qui ont la responsabilité de leur animation et de leur gestion.

La première étape nécessite la réalisation d'un diagnostic paysager. Il permet d'identifier l'ensemble des acteurs présents ou en interaction avec le site pour renforcer la coopération entre acteurs publics et privés. Il s'agit de formaliser une vision commune de la préservation et du développement du site pour déposer ensuite un dossier de candidature commun auprès du ministère en charge de l'écologie.

Le Grand Chambord souhaite répondre à 3 objectifs avec ce label : restaurer et protéger la qualité paysagère, naturelle et culturelle, améliorer la qualité de la visite et favoriser le développement socio-économique local dans le respect des habitants.

C'est également l'opportunité de renforcer la coopération et la cohésion entre le domaine national de Chambord et la communauté et ses communes.

# Glossaire

<b>ACV</b>	action coeur de ville
<b>AMI</b>	appel à manifestation d'intérêt
<b>ANCT</b>	agence nationale de cohésion territoriale
<b>BPI</b>	banque publique d'investissement
<b>CET</b>	contribution économique territoriale
<b>CFE</b>	cotisation foncière des entreprises
<b>CVAE</b>	cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises
<b>DGCL</b>	direction générale des collectivités locales
<b>EIT</b>	écologie industrielle territoriale
<b>EPF</b>	établissement public foncier
<b>EPL</b>	établissement public local
<b>ESR</b>	enseignement supérieur et recherche
<b>EPT</b>	établissement public territorial
<b>ESS</b>	économie sociale et solidaire
<b>ETP</b>	équivalent temps plein
<b>GPECT</b>	gestion prévisionnelle des emplois et compétences territoriale
<b>GU</b>	grand urbain (communautés urbaines, métropoles et établissements publics territoriaux)
<b>ICPE</b>	installation classée protection de l'environnement
<b>IFER</b>	imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau
<b>NEET</b>	ni en emploi, ni en étude, ni en formation
<b>OFGL</b>	observatoire des finances et de la gestion locale
<b>PETR</b>	pôle d'équilibre territorial et rural
<b>PIA</b>	programme d'investissements d'avenir
<b>PIB</b>	produit intérieur brut
<b>PLUI</b>	plan local d'urbanisme intercommunal
<b>PLIE</b>	plan local d'insertion et emploi
<b>PVD</b>	petites villes de demain
<b>RSE</b>	responsabilité sociétale des entreprises
<b>SCIC</b>	société coopérative d'intérêt collectif
<b>SEM</b>	société d'économie mixte
<b>SPASER</b>	schéma de promotion des achats publics socialement et économiquement responsables
<b>SPL</b>	société publique locale
<b>SPLA</b>	société publique locale d'aménagement
<b>SRADDET</b>	schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires
<b>SRDEII</b>	schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation
<b>SRESRI</b>	schéma régional de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation
<b>TASCOM</b>	taxe sur les surfaces commerciales
<b>TFPB</b>	taxe sur le foncier bâti
<b>TI</b>	territoires d'industrie
<b>TP</b>	taxe professionnelle
<b>TPE/PME</b>	très petites et petites entreprises
<b>ZAE</b>	zone d'activités économiques
<b>ZAN</b>	zéro artificialisation nette





# Remerciements



Nous tenons à remercier les partenaires d'Intercommunalités de France qui ont accepté de contribuer à cette étude :

Olivier Portier et Vincent Pacini, créateurs de l'Observatoire des impacts territoriaux de la crise (OITC),  
Thomas Raulet, chef de projet du service Dataviz Territoires d'industrie à la Banque des territoires,  
Antoine ANGEARD, directeur général du CNER,  
Alain Di Crescenzo, président de CCI France,  
Christophe Alaux, directeur de l'IMPGT & directeur de la Chaire Attractivité et Nouveau Marketing Territorial (Aix-Marseille Université),  
Ivane SQUELBUT, directrice des partenariats et de la territorialisation de Pôle Emploi,  
David Lestoux, fondateur de l'agence LA ! – Lestoux et Associés.

Nous remercions l'ensemble des professionnels de l'action économique locale des intercommunalités qui ont participé à nos entretiens ainsi qu'à notre enquête:

Communauté d'agglomération Hénin-Carvin  
Raphaële Grison  
Responsable développement économique et formation

Communauté de communes Vallée des Baux Alpilles  
Sabina Picaud  
Responsable développement économique

Communauté de communes des Vallons du Lyonnais  
Romain Delage  
Responsable développement économique et ZA

Communauté de communes du Grand Chambord  
Diane Hornain  
Responsable du développement économique

Communauté de communes du Grand Cubzaguais  
Solène Gonzalez  
Emploi formation responsable développement économique

Communauté d'agglomération de Rodez  
Jean-Paul Teissier  
DGA développement économique et enseignement supérieur et recherche

Communauté de communes de Seine-Mauldre  
Etienne Blin  
Responsable développement économique

Communauté d'agglomération du Grand Angoulême  
Jean-François Letourneur  
Directeur général des services

Communauté d'agglomération Mulhouse Alsace  
Dominique Huard  
Directeur développement économique

Communauté d'agglomération du Grand Sénonais  
Bruno Perreaux  
DGA pole attractivité et développement

Communauté d'agglomération de Béthune-Bruay  
Jérôme Brossier  
Directeur développement entreprise

Communauté d'agglomération Seine-Eure  
Angélique Hilaire  
Directrice développement économique

Communauté de communes Landivisiau  
Nicole Jezequel  
Responsable développement économique

Communauté de communes Mayenne Communauté  
Florent Goismier  
Directeur du développement économique et attractivité

Communauté intercommunale du nord de La Réunion  
Risham Badroudine  
Directeur adjoint de l'économie pour l'emploi

## Directrice des publications

---

**Floriane Boulay**  
Directrice générale  
Intercommunalités de France

## Pilotage et rédaction

---

**Charlotte Sorrin-Descamps**  
directrice générale adjointe,  
Intercommunalités de France

**Clément Baylac**  
conseiller économie, attractivité,  
commerce et numérique,  
Intercommunalités de France

**Lucas Chevrier**  
conseiller l'industrie, Intercommunalités  
de France

## Enquête

---

**Pierre Couture**  
stagiaire, étudiant en Master 2  
management des collectivités  
territoriales, Sciences Po Grenoble

## Suivi éditorial

---

**Maxime Goudezeune**  
Intercommunalités de France

**Sébastien Bayette**  
Intercommunalités de France

## Mise en page

---

**Alexis Fressard**  
Conseil en communication

## Crédits photo

---

Terra, iStock

## Impression

---

Handiprint

## Date de publication

---

Septembre 2022

# INTERCOMMUNALITÉS — DE FRANCE —



INTERCOMMUNALITÉS DE FRANCE

22, rue Joubert - 75009 Paris  
T. 01 55 04 89 00

[www.adcf.org](http://www.adcf.org)  
[adcf@adcf.asso.fr](mailto:adcf@adcf.asso.fr)