

La compétence économique des communautés de communes : des actions à diversifier en dépit de moyens limités

Dans le sondage ADCF/IPSOS d'octobre 2005, 80% de la population place le développement économique et l'emploi en tête des compétences devant relever de l'échelon intercommunal. L'attente des citoyens dans ce domaine est donc forte. Or, peu de données nous permettent aujourd'hui de caractériser la façon dont les communautés de communes se sont emparées de cette compétence. De quels moyens d'intervention se sont dotés les groupements ? Quels sont les principaux projets conduits et les limites actuelles de l'action économique des communautés de communes ? Une enquête conduite durant l'été par l'Institut Supérieur des Métiers en partenariat avec l'ADCF dresse un premier état des lieux de l'action conduite par les communautés de communes dans ce domaine, alors que près d'un tiers d'entre elles déclarent, dans cette étude, faire face à des difficultés socio-économiques sur leur territoire.

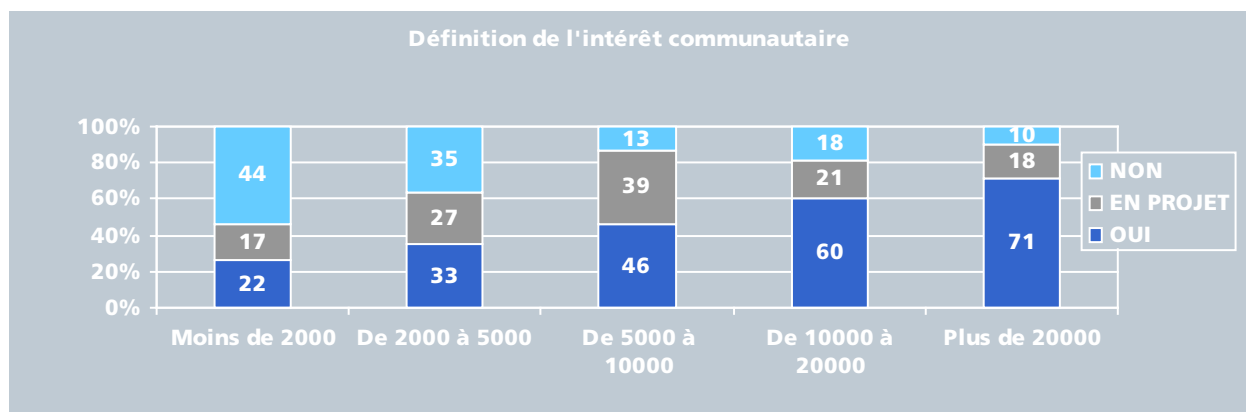
Une mise en oeuvre peu structurée de la compétence économique : Une communauté de communes sur deux a défini l'intérêt communautaire en matière économique

Les résultats de l'enquête dessinent tout d'abord une stratégie et une démarche d'intervention économique relativement peu structurées. Le taux de définition de l'intérêt communautaire, qui devrait constituer le point de départ de l'action économique, est le premier indicateur de ce faible encadrement : une communauté de communes sur deux déclare avoir procédé à cette définition, l'exercice étant particulièrement peu engagé dans les groupements de moins de 5 000 habitants.

Deux voies principales sont utilisées par les communes pour ce faire : dans une moitié des cas, les définitions sont construites sur un partage des compétences entre les communes et la communauté ; dans un autre tiers, c'est un transfert complet de domaines d'intervention qui est réalisé au profit des groupements.

Quelle que soit la ligne de partage opérée, il semble toutefois que cette définition soit plus un constat de l'existant que la traduction d'un projet stratégique à moyen et long terme, le risque étant celui d'un décalage permanent entre l'action et le cadre juridique d'intervention. On le constate d'ailleurs à la lecture des résultats : seulement un quart des définitions communiquées dans le cadre de l'étude intègrent le développement et la promotion économique du territoire, alors que plus de la moitié des communautés déclare conduire des actions dans ce domaine.

Définition de l'intérêt communautaire : état d'avancement (base : 410 réponses exprimées)



Corollaire de ce faible encadrement juridique, la pratique de programmation économique est également peu développée : 20% des communautés de communes ont réalisé un programme pluriannuel de développement économique ; 12% procèdent à un suivi-évaluation de leurs actions. Dernier indicateur enfin, les diagnostics économiques -dont dispose pourtant la moitié des communautés de communes- sont rarement commandités en vue d'élaborer un projet politique de développement du territoire intercommunal : 18% des groupements ont réalisé cette démarche, souvent lors de leur création ou de l'évolution du groupement. Dans les autres cas, les diagnostics sont réalisés à l'occasion de projets locaux ou lors de la mise en œuvre de schémas d'aménagement (14.5% des groupements). La contractualisation territoriale (constitution d'un Pays, contrat avec la Région ou le Département) est un autre facteur déclencheur dans 10% des cas, ainsi que l'embauche d'un responsable économique, ou bien l'opportunité de faire réaliser un travail d'étudiant (4%)

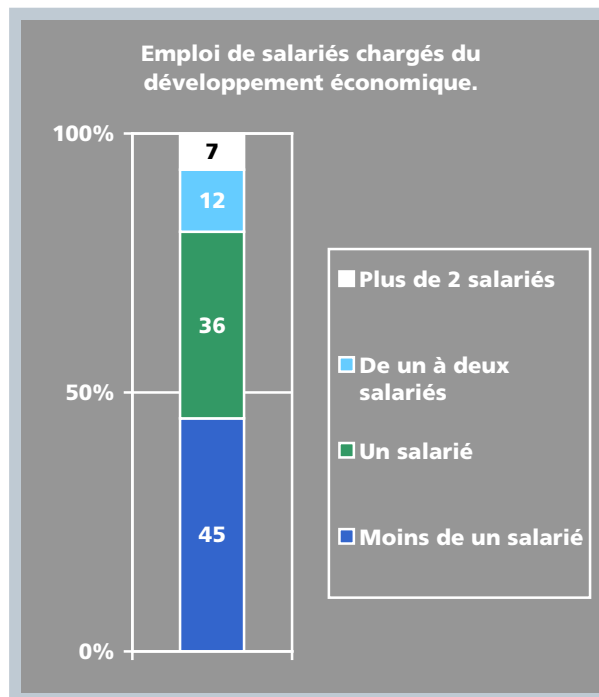
Des moyens d'intervention limités : 80% des communautés de communes ont au plus un agent dédié au développement économique

Un autre enseignement de l'enquête permet d'expliquer ce bilan en demi-teinte : les trois quarts des groupements ayant répondu à l'enquête (80% des réponses exprimées) missionnent au plus un agent sur la compétence économique. L'effectif ne s'accroît que très faiblement avec l'ancienneté et avec la taille démographique des groupements, le seuil de deux salariés n'étant franchi que rarement et plutôt dans les communautés de communes de plus de 20.000 habitants. Contrairement aux agglomérations, les communautés de communes sont de même peu nombreuses (moins de 10%) à avoir créé des structures d'animation économique ou à en exprimer le projet (7%).

Absence de développeur, et donc absence d'impulsion économique : sans surprise, le manque de moyens est cité comme la principale difficulté rencontrée dans l'exercice de la compétence économique (une limite perçue principalement comme financière dans les groupements de moins de 5 000 habitants ; dans ceux de plus de 10.000 habitants, l'accent est davantage porté sur l'insuffisance des ressources humaines).

Au regard de ce handicap, l'état des lieux des actions actuellement conduites par les communautés de communes apparaît plutôt satisfaisant, même si les communautés de communes semblent s'installer dans un rôle d'aménageur économique.

Les salariés en charge du développement économique dans les communautés de communes

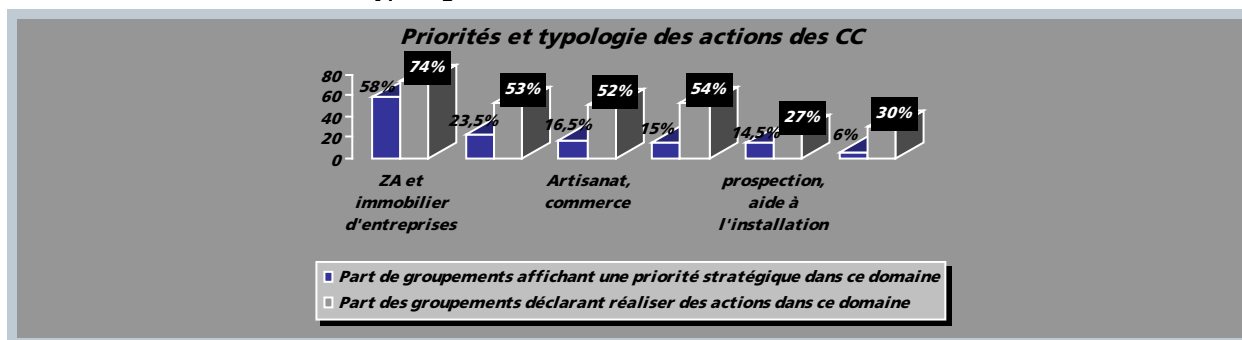


Une approche d'aménagement économique

La principale priorité exprimée par les groupements en matière économique et leur champ d'intervention majoritaire reste en effet l'aménagement et la gestion de foncier et d'immobilier d'entreprise : les trois quarts des communautés développent une action dans ce domaine (un taux qui va croissant avec la taille des groupements).

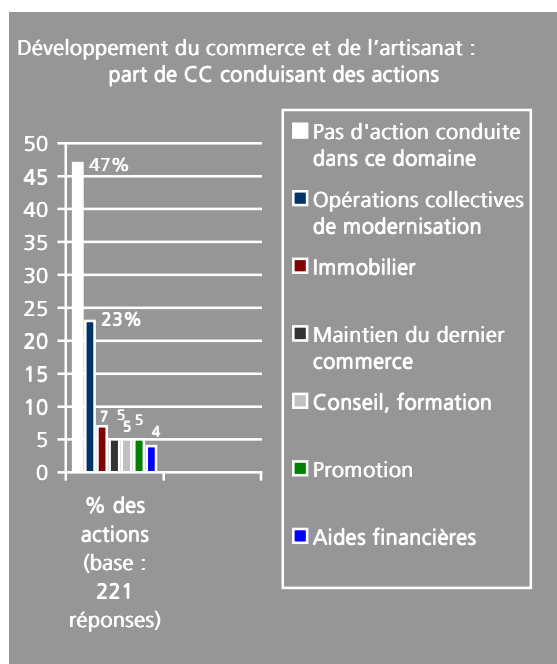
Les actions de développement et d'animation économique sont a contrario rarement citées comme prioritaires, même si la moitié des groupements sont impliqués dans des projets d'appui à la création-transmission d'entreprise (accompagnement-conseil, microfinancement, pépinières...), ou de développement des entreprises locales (là encore sous forme d'accueil-conseil, de structuration de réseaux d'entreprises ou de filières d'activités).

Priorités et typologie des actions des Communautés de Communes



Artisanat et commerce : la prépondérance des opérations collectives de modernisation

Environ 50% des communautés de communes (plutôt d'une taille de plus de 10 000 habitants) déclarent conduire des actions en faveur de l'artisanat et du commerce. La majorité de ces actions sont des opérations collectives de modernisation du commerce et de l'artisanat de type FISAC¹ (un quart des groupements déclare avoir mis en place de telles opérations). Par contre, les appuis individuels ne sont proposés que par 5% des communautés de communes.



¹ Le fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce est un outil de financement des opérations de maintien et développement des activités de proximité. Il finance principalement des actions collectives rurales ou urbaines de redynamisation économique et dans certains cas des projets individuels d'investissements des entreprises.

Une fonction d'animation et de promotion économique à développer

Ce panorama de l'action économique des communautés de communes contraste fortement avec celui des agglomérations où les actions de prospection, de communication et d'appui au développement des entreprises sont au premier rang des préoccupations (à l'inverse, les actions de prospection ou de développement de l'emploi ne concernent que 30 et 40% des communautés de communes interrogées).

Quels peuvent être les facteurs explicatifs de cette difficulté des communautés de communes à dépasser leur rôle d'aménageur ?

Rappelons tout d'abord que les groupements répondent souvent, en matière immobilière, à des demandes ou à des besoins concrets d'entreprises. Pour beaucoup d'élus ou responsables, il semble que l'aménagement de zones d'activités soit d'ailleurs perçu comme le premier stade –incontournable– de l'action économique, sous-estimant peut-être en cela le tissu d'entreprises installées « hors zone », de façon diffuse sur le territoire.

D'autres facteurs explicatifs apparaissent à la lecture des résultats de l'étude : certains élus manifesteraient peu d'intérêt pour la fonction d'ingénierie et d'animation économique ; le manque de connaissance des outils du développement économique (cité par 20% des groupements) peut également constituer un facteur limitatif.

On retrouve enfin, dans le palmarès des actions, le rôle d'entraînement des aides nationales et territoriales sur le façonnement de l'action économique : les aides aux zones d'activité, au maintien du commerce, aux actions collectives rurales et urbaines ont fort probablement un effet d'aubaine ou d'entraînement sur la formulation des projets.

Des partenariats locaux à conforter

La principale recommandation à tirer de cette première enquête est probablement de pallier la faiblesse des ressources humaines par une politique dynamique de partenariats. De nombreux acteurs économiques, dépositaires d'informations, de savoir-faire de développeurs, sont en effet présents sur - ou à proximité - des territoires des intercommunalités. Or l'enquête nous dévoile des relations souvent insuffisantes et parfois inexistantes (près de 30% des groupements n'ont ainsi aucune relation avec la Chambre de métiers et de l'artisanat, 20% avec les chambres de commerce et d'industrie, quand bien même les organismes consulaires sont les premiers partenaires cités, avec les Comités d'expansion économique). Les liens avec les syndicats professionnels, les associations locales de commerçants et d'artisans, les clubs d'entreprises sont de même insuffisamment activés.

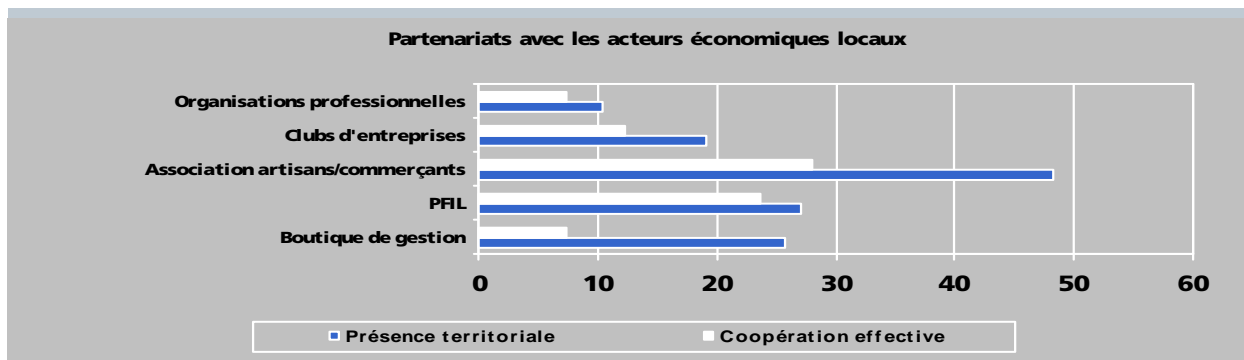
Les modes de partenariat avec les services de l'Etat et les autres échelons de collectivités doivent de même évoluer : bonnes dans leur ensemble, les relations sont en effet principalement déclenchées à l'occasion de co-financements de projets, même si les démarches contractuelles plus globales modifient progressivement la donne.

Des marges de progrès existent enfin en matière de coopération entre intercommunalités : ce type de collaboration n'est en effet cité que par 40% des groupements interrogés.

Pour enrichir les compétences et le potentiel d'intervention des communautés de communes, une autre préconisation est de valoriser des expériences remarquables en matière de développement économique... prochaine étape des travaux de l'Institut Supérieur des Métiers.

Catherine Élie

Responsable de l'Observatoire des aides aux petites entreprises et du Développement Economique



MÉTHODOLOGIE

Cette enquête a été adressée en juin 2005 à l'ensemble des communautés de communes de métropole. Le taux de retour (422 réponses, formulées essentiellement par les responsables administratifs des groupements) permet d'obtenir un échantillon satisfaisant (les groupements de moins de 5000 habitants y sont légèrement sous-représentés, à l'inverse des communautés de plus de 20000 habitants). Les résultats représentent donc une moyenne « haute » de la réalité.

Echantillon : 422 communautés de communes (18%)
Répartition par tailles démographiques

