

# Dossier

## ACTION ÉCONOMIQUE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES : L'HEURE DES RUPTURES ?

Comment concilier le développement économique territorial et la transition écologique ? Cette question complexe hante désormais les décideurs publics locaux en charge du développement et de l'attractivité de leur territoire sur fond d'une double crise énergétique et économique. L'obligation du zéro artificialisation nette (ZAN) à l'horizon 2050 constitue un puissant révélateur de la difficulté des territoires à affronter réellement la question environnementale.

La montée en puissance des intercommunalités sur l'appui au développement économique font d'elles aujourd'hui les interlocutrices incontournables des entreprises. De plus, la disparition programmée de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) pose la question de la répartition de la richesse économique. Ce numéro d'*Horizons publics* explore les enjeux et les défis de cette nouvelle donne économique et écologique dans les territoires.

Un dossier coordonné par David Le Bras, délégué général de l'Association des directeurs généraux des communautés de France (ADGCF).





## Sur le terrain

### Action économique des collectivités territoriales : de l'orthodoxie aux ruptures ?

Par David Le Bras

| 32

## Mises en perspective

### Les impacts économiques et sociaux de la crise sanitaire dans les territoires : et si le plus dur était à venir ?

Par Simon Billeaud, Lucas Lepage, Vincent Pacini  
et Olivier Portier

| 38

### Ancrer notre revitalisation industrielle dans les territoires

Par Nicolas Portier

| 48

### Le développement économique à l'heure du ZAN

Par Didier Locatelli

| 56

### La baisse des impôts de production et des budgets publics locaux, un enjeu capital

Par Clément Carbonnier

| 62

### Développement économique : refondons le pacte entre l'État et les collectivités territoriales

Par David Carmier

| 68

## Réactions

### Réserver des droits de construction aux entreprises, faire des efforts sur l'habitat

Propos recueillis par Frédéric Ville

| 76

# Action économique des collectivités territoriales : de l'orthodoxie aux ruptures ?

**Aménagement de zones d'activités, cession de terrain, garanties d'emprunts, etc. Responsabilisées par l'État il y a plus de quarante ans, à l'issue de la promulgation des premières lois de décentralisation, les collectivités territoriales se sont, depuis, largement emparées de la compétence « développement économique ».**

Par **David Le Bras**, délégué général de l'Association des directeurs généraux de France (ADGCF) et maître de conférences associé à l'université de Grenoble Alpes (UGA)

On peut bien sûr comprendre le souci initial des élus locaux de donner des opportunités d'emploi à leurs concitoyens tout en renvoyant une image positive, séduisante et mobilisatrice de leur territoire ; au-delà, c'est la logique « redistributive » qui les a incités à accueillir toujours plus d'entreprises pourvoyeuses, *via* l'impôt, de nouvelles ressources financières susceptibles d'être réinvesties dans la construction d'équipements ou le déploiement de politiques publiques jugées essentielles aux yeux des habitants. Pour autant, ce modèle qui a pu être décrit comme « vertueux » en son temps est aujourd'hui bousculé par l'émergence de nouveaux enjeux liés aux questions écologique et énergétique ainsi qu'à de nouveaux modes de faire et de penser en matière de développement territorial. Recherche de circuits d'approvisionnements plus restreints, volonté de lutter contre l'étalement urbain et de revitaliser les centres-villes, ambitions portées par les principes de l'économie circulaire, etc. Autant de défis visant à limiter l'empreinte carbone de nos activités et qui invitent les acteurs locaux à redéfinir le contenu de leurs stratégies et de leurs interventions économiques.

## **Des collectivités historiquement mobilisées**

### ***Priorité à l'aménagement économique***

30 000 zones et parcs d'activités recensés en France métropolitaine recouvrant près de 500 000 hectares : les chiffres illustrent bien les options privilégiées au cours des dernières décennies par les communes, les départements, les régions puis les intercommunalités en matière d'action économique. Dans le contexte spécifique de leur montée en compétence, celui de l'augmentation du chômage du début des années 1980, les collectivités s'attachent à reproduire le modèle de développement porté par l'État et qui passe essentiellement par l'aménagement de l'espace. Pourquoi ce « mimétisme »<sup>1</sup> ? Parce que, comme pour les États, l'activité économique des territoires est alors évaluée à l'aune de leur capacité à générer de la richesse et donc le degré de compétitivité de leur système productif. Consécutivement, les différents échelons de collectivités se vivent d'emblée en concurrence les uns avec les autres pour attirer des entreprises et capter la taxe professionnelle qui leur permet d'élargir la palette des services dispensés à la population et ainsi d'accroître leur attractivité. Largement décriés

1. Béhar D., « L'action publique locale à l'épreuve de l'économie résidentielle », *Pour* 2008/4, n° 199, p. 148-153.

## 30 000 zones et parcs d'activités recensés en France métropolitaine recouvrant près de 500 000 hectares : les chiffres illustrent bien les options privilégiées au cours des dernières décennies par les communes, les départements, les régions puis les intercommunalités en matière d'action économique.

au regard de leur dégradation et de la faible attention portée initialement à leur qualité architecturale et paysagère, les zones et parcs d'activités n'en demeurent pas moins, encore aujourd'hui, le principal instrument mobilisé par les élus locaux dans leur stratégie économique même si les collectivités se sont attachées, au cours de ces dernières années, à davantage ajuster leur offre immobilière à l'évolution des besoins et aux « cycles de vie » des entreprises<sup>2</sup>.

Bien sûr, dans le même temps, d'autres leviers d'intervention se sont progressivement juxtaposés à l'aménagement *stricto sensu*. Parmi ceux-ci, la mise à disposition des entrepreneurs d'un véritable arsenal de dispositifs d'accompagnement et de financement de leurs projets portés notamment par les plateformes d'initiatives locales. Enfin, dans la gamme des outils dont dispose les collectivités pour dynamiser le développement de leur territoire, on ne saurait oublier la commande publique, partie intégrante désormais de leur stratégie économique<sup>3</sup>. Des achats de marchandises à la réalisation ou la maintenance d'infrastructures en passant par les délégations de services publics, la commande publique « pèse » plus de 71 milliards d'euros en 2020<sup>4</sup>, année *a priori* peu propice aux dynamiques d'achat, puisque marquée par la crise du covid-19 et les élections locales. Ce faisant, les collectivités irriguent en continu le tissu entrepreneurial de leur territoire et contribuent à sa vitalité.

Conjugué aux interventions de l'État et de l'Union européenne, l'activisme local apparaît donc comme l'un des moteurs de la « performance » économique des territoires.

### **Régions et intercommunalités aux manettes**

Si la question du développement économique a été historiquement investie par l'ensemble des échelons territoriaux – régions, départements, intercommunalités et communes – et par leurs « satellites » – agences de développement, entreprises publiques locales – au point d'apparaître comme un attribut propre à la fonction d'élu local, la promulgation le 7 août 2015 de la loi n° 2015-991, relative à nouvelle organisation territoriale de la République, dite « loi NOTRe », est venue mettre un terme à l'exercice d'une compétence jusque-là largement partagée. En effet, le nouveau dispositif législatif entérine le retrait des départements du champ de l'action économique et conforte le rôle de chef de file de la région dans ce domaine dans la mesure où celle-ci se voit confier l'octroi des aides aux entreprises et la définition de la stratégie économique globale à l'échelle de leur territoire *via* l'élaboration d'un schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII). Les communautés et métropoles voient également leur capacité à intervenir renforcée par la loi NOTRe, puisque l'aménagement des zones et parcs d'activités, le soutien à l'immobilier d'entre-

2. Portier N., « Développement économique : l'affirmation des responsabilités locales », *L'économie politique* 2020/1, n° 85, p. 60-73.

3. *Ibid.*

4. Intercommunalités de France et Banque des territoires, *Baromètre de la commande publique, résultats 2020, 2021* (<https://www.adcf.org/articles-barometre-de-la-commande-publique-une-reprise-tonique-qui-se-confirme-au-premier-trimestre-2021-6038>).

prises, l'animation de proximité et la promotion du tourisme relèvent alors de leur prérogative, les communes voyant leur responsabilité se recentrer sur la politique locale du commerce. En d'autres termes, c'est bien le couple régions-intercommunalités qui affirme son « pouvoir d'agir » en matière de conception et de territorialisation de l'action économique locale.

La crise du covid-19 a pu ainsi constituer un test grandeur nature pour les deux dépositaires de la compétence de développement économique qui se sont mobilisés dès les premières heures de la pandémie auprès des entreprises de leur territoire. Après avoir diffusé et décrypté les mesures de soutien prises par l'État, tranquilisé leurs prestataires et délégataires en annonçant l'accélération des délais de paiement, voire la suspension des loyers des sociétés hébergées dans les pépinières et autres incubateurs, les conseils régionaux, les communautés et les métropoles ont souvent déployé des dispositifs complémentaires, dont la constitution de fonds d'appui, aux trésoreries des entreprises confrontées à l'arrêt brutal de leur activité. S'attachant à protéger puis à remettre en route les circuits économiques locaux, régions et intercommunalités ont su affirmer un réel « leadership » économique durant de la crise sanitaire.

### Un interventionnisme aux effets discutés

#### Un développement « forcé » exogène

Au-delà de la mobilisation générale décrétée durant la pandémie de covid-19, on peut plus largement questionner les effets et résultats des interventions des collectivités locales en matière d'économie. En effet, l'action économique locale est encore fortement marquée par un certain nombre de croyances<sup>5</sup>, dont le fait que le développement est exogène et qu'il repose sur la capacité des territoires à attirer des entreprises venues de l'extérieur. Or, l'observation objective de ces implantations met en lumière le fait qu'il s'agit presque exclusivement d'entreprises déjà installées dans la même zone d'emploi<sup>6</sup>. Les conséquences de ces migrations sur périmètre restreint des entreprises : un usage immodéré du foncier, l'émergence des friches, le gaspillage de la ressource publique et, surtout, une création effective d'emplois particulièrement faible. Fondamentalement, la territorialisation de la fiscalité économique<sup>7</sup> à l'échelle des intercommunalités apparaît comme un frein à la coopération entre les territoires situés pourtant au sein d'une même zone d'emploi<sup>8</sup>.

 **L'action économique locale est encore fortement marquée par un certain nombre de croyances, dont le fait que le développement est exogène et qu'il repose sur la capacité des territoires à attirer des entreprises venues de l'extérieur.**

5. Locatelli D., « Fiscalité économique : comment faire bon usage de la ressource ? », in *Demain, quelle fiscalité et quelles ressources pour les territoires ?*, 2022, ADGCF, p. 5-9.

6. *Ibid.*

7. La fiscalité économique perçue par les intercommunalités relève aujourd'hui de la cotisation foncière des entreprises (CFE) et d'une part de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE).

8. ADGCF, *Quel monde territorial demain ? Pour un aggiornamento de l'action publique locale*, étude, 2019.

Dans ce contexte, comment jauger alors véritablement de l'efficacité réelle de l'action locale sur l'attractivité et la croissance de l'emploi, autrement dit, comment expliquer que certains territoires surperforment et pas d'autres ? Au-delà du « profil sectoriel », c'est-à-dire des différents types d'activités recensés sur un territoire, Denis Carré et Nadine Levratto<sup>9</sup> postulent l'existence d'un « effet local » qui renvoie à des modes d'organisation promues par les collectivités et les réseaux d'entreprises plus efficaces parce que plus collaboratifs. Pour ces deux économistes, les acteurs territoriaux ne doivent pas nécessairement s'évertuer à être les plus « forts » dans un champ donné ou une technologie spécifique ; la « bonne » démarche doit davantage procéder de la mise en cohérence et de la coordination entre leurs différentes composantes économiques et territoriales, d'un agencement des compétences, des savoir-faire et des ressources locales et, selon leur contexte, prioriser des logiques de diversification, de spécialisation ou de spécification.

### **Capter plutôt que produire ?**

La montée en puissance des activités tertiaires – désormais 80 % des emplois en France – tout au long de ces deux dernières décennies a aussi poussé les territoires à réinterroger leurs pratiques en matière d'action économique et à envisager d'autres modèles de développement en marge de l'économie productive et de la construction de zones d'activités dédiées. En effet, la dynamique de tertiarisation a engendré une spécialisation fonctionnelle des territoires, concentrant l'emploi dans les petites et grandes agglomérations tandis que, dans le même

temps, la population se desserrait en périphérie des pôles urbains. Dès lors, un des enjeux pour les territoires qui environnent les villes et bourgs centres n'est plus tant de produire de la richesse que de capter et de fixer certaines populations et donc certains types de revenus sur leur sol (pensions de retraite, salaires publics, économie du loisir et du tourisme, etc.). Les travaux de Laurent Davezies<sup>10</sup> ont largement contribué à diffuser les principes de l'« économie résidentielle » et à leur intégration dans les stratégies de développement des collectivités, conscientes du large éventail des emplois offerts par les activités de services. Surtout, l'action publique s'avère ici « clef » : plutôt que de s'attacher à « remplir » tant bien que mal des zones d'activités, l'essor de l'économie résidentielle donne aux collectivités une véritable fonction proactive dans la construction de l'attractivité de leur territoire structurée autour des aménités qu'elles sont en mesure de déployer – équipements, habitat, qualité du cadre de vie, etc.

Pourtant, le développement de l'économie résidentielle révèle une certaine fragilité puisque la captation de revenus mobiles repose de fait sur la promotion du territoire et de ses qualités et, *in fine*, sur sa fréquentation. La crise du covid-19, crise de la demande autant que de l'offre, a en effet touché de plein fouet les territoires pourvoyeurs d'emplois liés aux services ainsi qu'au tourisme hivernal. Ces risques, dont les acteurs locaux sont bien conscients, invitent à considérer l'économie résidentielle non pas comme l'alpha et l'oméga d'une stratégie de développement local, mais plutôt comme un moteur complémentaire de leur dynamique productive concurrentielle.

9. Carré D. et Levratto N., *Les entreprises du secteur compétitif dans les territoires. Les déterminants de la croissance*, 2013, AdCF/Caisse des dépôts.

10. Davezies L., *La République et ses territoires. La circulation invisible des richesses*, 2008, Seuil, La République des idées.

### Le temps des ruptures

#### **Décarboner la réindustrialisation**

La crise sanitaire qui a frappé la France et le monde au printemps 2020 et, plus récemment, la guerre en Ukraine, ont éclairé d'un jour nouveau les enjeux liés à la sécurisation et à la diversification de nos chaînes d'approvisionnement, réinterrogeant le modèle économique national et posant l'impératif d'une réindustrialisation de notre pays. Sans doute, avons-nous trop facilement accepté, au regard d'une division du travail mondialisée, de délocaliser nos activités de production à l'autre bout de la planète et de nous concentrer essentiellement sur les activités de service. Sans doute aussi, avons-nous eu tort de croire que notre bilan carbone était bon parce que la France se désindustrialisait, ignorant les émissions de gaz à effet de serre (GES) que génère la production dans les pays à bas coûts des biens que nous consommons. La pandémie a ainsi contribué à changer notre regard sur l'industrie, jusque-là trop souvent ringardisée, et à nous faire prendre conscience qu'elle pouvait être salvatrice en période de crise sans compter qu'elle ne se résumait pas aux « usines » et qu'elle entretenait un écosystème comprenant notamment la recherche et le développement, la maintenance, la logistique, etc. Dans cette dynamique de réindustrialisation du pays, les territoires ont un rôle central et déterminant à jouer<sup>11</sup>. Situés au plus près des entreprises et du tissu industriel, ils sont en effet incontournables pour faire atterrir les politiques lancées par l'État au niveau local – notamment le programme Territoires d'industrie – et pour créer l'environnement favorable à la relance de nos activités productives – stratégies foncières, formation, logement, mobilités, etc.

Dans ce contexte, il s'agit de repenser dans leur globalité les procédés de notre économie industrielle en envisageant sur un mode systémique nos consommations individuelles et collectives et les chaînes de production et les circuits qui en découlent. À côté des dispositifs d'économie circulaire d'ores et déjà investis par les collectivités et qui présupposent de réduire les flux de matière entrants dans un territoire *via* la réutilisation des ressources, l'enjeu de la décarbonation appelle à opérer une véritable rupture énergétique et à glisser progressivement vers des solutions de type « hydrogène vert ». Dans ce dessein écologique, c'est bien sûr notre tissu industriel lui-même qu'il s'agit de miser et sa capacité à produire des véhicules énergétiquement sobres, des systèmes intelligents de gestion de l'eau et des déchets, à fabriquer et à faire usage d'éco-matériaux, etc. En bref, la qualité des coopérations entre acteurs locaux et industriels et des ingénieries de développement conditionneront la trajectoire productive écologique de nos territoires.

#### **Se développer sans consommation foncière**

Cette ambition de réindustrialisation, portée par les autorités centrales et locales, doit aussi composer avec la mise en œuvre de la zéro artificialisation nette (ZAN) qui apparaît comme une autre « révolution » dont nous commençons à peine à mesurer les conséquences sur notre pensée aménagiste considérant qu'elle appelle les décideurs locaux à résoudre une équation *a priori* complexe : comment se développer sans consommer de foncier<sup>12</sup> ? L'ambition systémique du ZAN incarnée dans l'accroche « éviter, réduire, compenser », la contrainte affichée – baisse de 50 % de l'artificialisation des sols en dix ans – annonce un bouleversement de notre manière d'appréhender les politiques

11. AdCF, *Stratégies d'écologie industrielle et territoriale. Analyse de 80 fiches actions portées par les intercommunalités du programme Territoires d'industrie*, fiche n° 2, 2019.

12. ADGCF, *2022-2027 - Changer le modèle de l'action publique locale*, 2022.

publiques dans les domaines de l'urbanisme et donc, de l'aménagement économique, et promet de véritables choix cornéliens pour nos édiles s'ils veulent faire de la lutte contre la consommation foncière le moteur de leur mandat. Et ce, sans oublier que les ressources financières et fiscales des collectivités se fondent en partie sur le nombre d'habitants et, jusqu'à présent, d'entreprises présentes sur le territoire<sup>13</sup>, incitant les décideurs locaux à s'engager dans une logique de développement « traditionnelle » qui se heurte aux principes du ZAN ; la création de zones d'activités a, en effet, jusqu'à présent, conduit à l'artificialisation de 30 % des terres agricoles dans notre pays.

Alors que le rebond industriel semble s'opérer aujourd'hui essentiellement dans les centres urbains<sup>14</sup>, favorisant l'apparition de friches dans leur périphérie, l'adoption d'autres trajectoires en matière d'aménagement économique, plus à même d'offrir aux entreprises des formes d'immobilier adaptés à leur type d'activité et aux besoins de leurs salariés, mobilisant davantage les capacités et les ressorts de leur territoire et s'attachant à protéger la biodiversité des sols, appellent les élus et leurs équipes à s'armer en matière de stratégie et de prospective territoriales. L'épuisement effectif des ressources de notre pays et de notre planète exige en effet de rendre aujourd'hui davantage compatibles les politiques économiques et d'emploi déployées par les collectivités et garantes de la cohésion sociale du territoire, avec la lutte contre le changement climatique.

## Une bifurcation écologique urgente et cruciale

Le processus de décentralisation, qui postule la libre administration des collectivités, a induit le droit de tous les territoires au développement, quelles qu'en soient les modalités. Or, sans changement radical de nos façons d'aménager et de fabriquer, mais aussi, bien sûr, de consommer, nous allons droit dans le mur environnemental comme l'annoncent les rapports du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC). À l'aune de la crise énergétique qui s'annonce, la « bifurcation écologique »<sup>15</sup> apparaît d'autant plus urgente et cruciale ; elle présuppose que l'État prenne ses responsabilités et fixe des perspectives et des programmes de recherche et d'action cohérents et ambitieux tout en veillant aux impacts sociaux des ruptures à opérer. À charge pour les collectivités de promouvoir localement une nouvelle grammaire économique, associant toutes les parties prenantes privées et publiques, préservant les ressources du territoire – l'eau, l'air, le sol – et permettant avant tout de répondre aux besoins vitaux de la population – alimentation, santé, énergie, mobilités, etc.

13. Notons que le Gouvernement a annoncé la suppression de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), nourrissant la critique de nombreux élus locaux qui pointent le risque d'un désintérêt des communautés et métropoles à accueillir de nouvelles entreprises et une baisse à terme des investissements économiques susceptibles de pénaliser l'emploi.

14. Gros-Balthazard M. et Talandier M., « Les villes, premiers moteurs de la réindustrialisation en France », *The Conversation* 7 sept. 2022.

15. Veltz P., *L'économie désirable. Sortir du monde thermo-fossile*, 2021, Seuil, La République des idées.

# Les impacts économiques et sociaux de la crise sanitaire dans les territoires : et si le plus dur était à venir ?

Selon l'Observatoire des impacts territoriaux de la crise (OITC), la grande majorité des territoires semble avoir retrouvé leur niveau d'avant crise. Mais les effets territoriaux de la crise énergétique pourraient être encore plus déstabilisants.

Par **Simon Billeaud, Lucas Lepage, Vincent Pacini et Olivier Portier**<sup>1</sup>,  
Observatoire des impacts territoriaux de la crise (OITC)

### Résumé

17 mars 2020. Le confinement est mis place. La France est figée. L'économie et la société sont à l'arrêt. L'incertitude est totale. Comment va-t-on se remettre d'un tel choc ? Médecins, scientifiques, économistes, sociologues, psychologues et autres défilent sur les plateaux télévisés (souvent en visio) pour proposer leurs analyses. Les approches proposées sont le plus souvent « macro », globales. L'approche territoriale constitue un angle mort, un impensé. Or, les territoires, fidèles à leur habitude, ont affiché toute leur diversité en matérialisant des capacités de résilience au choc de 2020 et de rebond à la reprise de 2021 d'une extrême hétérogénéité. La vigueur des amortisseurs

mobilisés par la puissance publique s'est montrée d'une efficacité redoutable, faisant presque de cette crise un épisode récessif comme un autre. Aujourd'hui, la grande majorité des territoires semblent avoir retrouvé leur niveau d'avant crise. Mais à peine semblent-ils en être sortis que les voilà confrontés à une crise énergétique majeure et sous la menace d'une crise économique que l'on redoute brutale. Quel est leur degré d'exposition à la crise en cours et celle qui vient ? Tels sont les sujets que nous aborderons de manière chronologique dans cet article.

---

1. Simon Billeaud est chargé de mission à l'OITC, Lucas Lepage est chargé d'études en développement territorial, Vincent Pacini est professeur associé à la chaire de prospective et développement durable au CNAM, et Olivier Portier est créateur et pilote de l'OITC.

« Sur fond d'une crise climatique qui a pris une dimension bien plus concrète avec les épisodes caniculaires de l'été, nous prenons matériellement la mesure de la fragilité du modèle anthropocène.

La crise sanitaire n'est pas encore dernière nous que nous avons déjà plongé dans une crise énergétique majeure provoquée par la surchauffe de l'économie mondiale et amplifiée par la crise géopolitique russo-ukrainienne. En septembre 2022, nous revoilà ainsi à craindre, c'est un euphémisme, un retour de bâton économique sans précédent, qui pourrait faire passer le cycle de 2020, durant lequel les États-nations ont pris des mesures d'amortisseur records doublées d'une efficacité redoutable, pour un simple épisode de contraction de notre économie. Nous sommes entrés de plain-pied dans l'ère de l'incertitude. Sur fond d'une crise climatique qui a pris une dimension bien plus concrète avec les épisodes caniculaires de l'été 2022, nous prenons matériellement la mesure de la fragilité du modèle anthropocène, construit sur une énergie abondante et à bas coût, constatons le retour de la guerre à nos portes et assistons à un triste *come-back*, celui de l'inflation. En France, après une bonne tenue au second trimestre, les perspectives de croissance sont en bernés : l'inflation, notamment sous-jacente<sup>2</sup>, atteint des sommets ; la consommation des ménages ralentit ; le climat des affaires est au plus bas depuis avril 2021 et le moral des Français, malgré un taux de chômage historiquement bas, s'effrite et atteint son plancher de juin 2013. Ce panorama très synthétique, tout comme l'abon-

dante littérature tant technique qu'académique et les articles de presse généraliste qui en font le relais, masque des situations et des tendances très disparates. Il fait fi de l'incroyable diversité des territoires français. Diversité qui s'est exprimée au travers d'une capacité de résilience et de rebond face au choc de 2020 et à la reprise de 2021 extrêmement variée. Et qui se traduit aujourd'hui par un degré d'exposition à la crise énergétique et économique qui se profile tout aussi hétérogène. Tels sont les sujets que nous traiterons dans cet article en nous appuyant sur les travaux que nous avons conduits, au sein de l'OITC, depuis avril 2020 et le démarrage de la crise sanitaire<sup>3</sup>.

### 2020, un choc sans précédent mais *in fine* fortement amorti

Sur le plan de l'emploi tout d'abord, l'année 2020 a été une *annus horribilis*. Pas loin de 330 000 emplois salariés privés sont partis en fumée, soit une baisse de -1,8% de nos effectifs assez proche de la tendance de 2008 impulsée par la crise financière internationale. Avec le premier confinement, qui intervient le 17 mars 2020, c'est plus de 500 000 emplois salariés privés qui disparaissent au seul premier trimestre. Un triste record. Sur le plan géographique, toutes les zones d'emploi (ZE)<sup>4</sup>

2. Qui exclut les prix soumis à l'intervention de l'État (électricité, gaz, tabac, etc.) et les produits à prix volatils comme les produits pétroliers notamment.

3. L'OITC est un projet d'intérêt général financé par l'Institut pour la recherche Caisse des dépôts, Intercommunalités de France et l'Association des directeurs généraux de communautés (ADGCF), en partenariat avec le Conservatoire national des arts et métiers (CNAM) et son laboratoire interdisciplinaire de recherche en sciences de l'action (Lirsa).

4. Une ZE est un espace géographique à l'intérieur duquel la plupart des actifs résident et travaillent. L'Insee en définit 305.

françaises sont touchées à l'exception de cinq : Coulommiers, Langon, Propriano, Porto-Vecchio et Ghisonaccia. Le choc demeure particulièrement intense dans le massif des Alpes, l'Oise, la région Centre-Val de Loire, l'ex-Poitou-Charentes et la périphérie des métropoles de l'ouest français (Rouen, Nantes et Rennes). Au deuxième trimestre, la situation économique se détend : 127 ZE (sur 305) retrouvent une dynamique positive. Elles sont plutôt situées dans l'ouest français et en Rhône-Alpes. Au troisième trimestre, un vent de reprise souffle sur la France avec la sortie du confinement (11 mai 2020). La croissance de l'emploi se généralise à l'ensemble des zones d'emploi. Seules quatre – Coulommiers, Vendôme, Pau et Le nord-atlantique (Martinique) – subissent encore des pertes. Au quatrième trimestre, la situation économique se détériore à nouveau avec la reprise épidémique et le reconfinement (du 30 octobre au 15 décembre 2020). Si 124 ZE résistent et créent de l'emploi, notamment le long des littoraux, dans les départements et régions d'outre-mer (DROM), en Corse, dans la Sarthe, la Mayenne et la Franche-Comté, 181 en perdent. Au global, le bilan sur l'année est largement négatif, seules 31 ZE ont retrouvé ou dépassé leur niveau d'avant crise. On retrouve, sans toutes les citer, et parmi celles qui ont fait mieux que résister, les ZE de Langon, Vesoul, Les Sables-d'Olonne, Nîmes, etc., qui se localisent de manière très éparse sur le territoire français. Les régions Grand Est, Centre-Val de Loire et Corse demeurent les plus affectées : aucune de leur ZE n'a résisté au choc.

Sur le front du chômage, la dynamique est assez proche de celle de l'emploi. Durant l'année 2020, le nombre de demandeurs d'emploi<sup>5</sup> inscrits à Pôle emploi a progressé de 4,6 %, soit 265 000 demandeurs d'emploi supplémentaires. Le premier trimestre est très violent : seules 74 zones d'emploi résistent et continuent d'enregistrer une baisse de leurs demandeurs d'emploi (plutôt situées en Bourgogne Franche-Comté, sur les franges est et sud de l'ex-région Rhône-Alpes et en Occitanie). Le deuxième est encore pire : seules 7 ZE connaissent une baisse de leurs demandeurs d'emploi (6 sont en Corse et la dernière en Guyane). Les plus impactées, enregistrant des hausses de plus de 3 %, se situent en Île-de-France, en Alsace, le long des frontières avec le Luxembourg, l'Allemagne et la Suisse, dans les proches et lointaines périphéries des métropoles de Nantes et Rennes ainsi que dans les territoires du massif alpin (hyper impacté avec des hausses comprises entre 17 et 65 % pour certaines ZE). Le rebond économique du troisième trimestre apparaît beaucoup moins visible sur le front du chômage. « Seules » 55 ZE résistent et enregistrent une baisse de leurs demandeurs d'emploi. Elles se localisent plutôt dans le massif alpin, dans la région Sud (ex-PACA), la Corse et le long du littoral atlantique dans sa partie aquitaine. Le quatrième trimestre est beaucoup plus profitable : les effets de la reprise observée au troisième trimestre se font clairement ressentir. 191 ZE enregistrent une baisse de leur demandeurs d'emploi. Ces baisses se généralisent à peu près partout sauf dans les territoires franciliens, du massif alpin, de la région Sud, de Corse et du littoral atlantique.

---

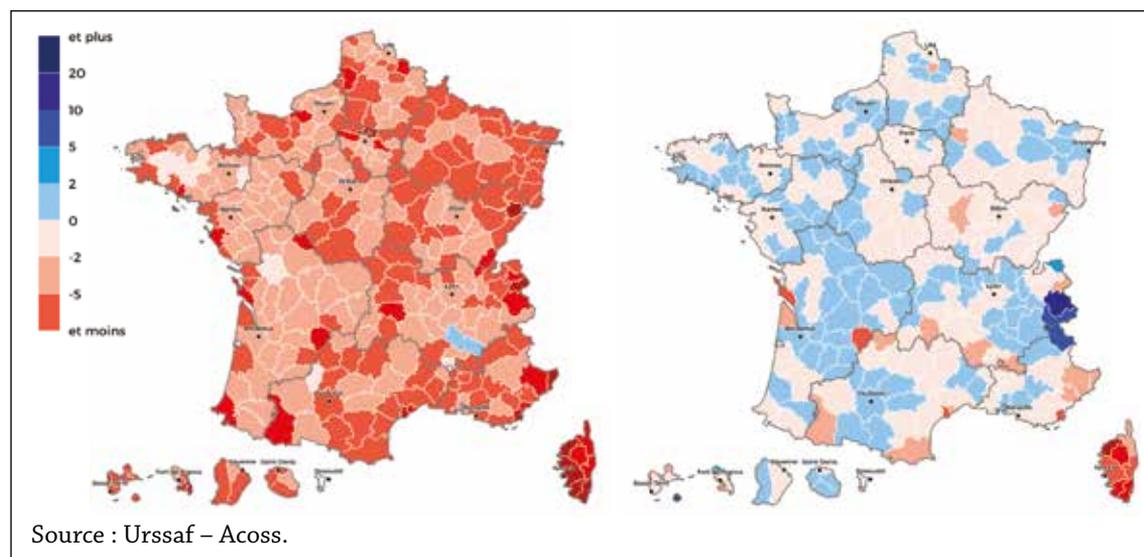
5. Il s'agit ici des demandeurs d'emploi de catégorie ABC, qui comprend à la fois les chômeurs sans emploi et ceux qui travaillent plus ou moins soixante-dix-huit heures, en d'autres termes les travailleurs précaires. Il est impératif aujourd'hui de raisonner à partir de ces trois catégories et non plus uniquement de celle des A (demandeur sans emploi à la recherche d'un emploi), comme on le fait encore trop souvent, dans la mesure où ces derniers ne représentent plus que la moitié des demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi.

Ainsi au global, sur l'année, seules 25 zones d'emploi résistent. On les retrouve en Corse (seule la ZE de Bastia enregistre une hausse), dans les DROM et réparties de manière éparse avec les ZE Château-dun, Sablé-sur-Sarthe, Remiremont ou Aurillac.

Deux faits majeurs nous sautèrent aux yeux. Premièrement, la géographie des impacts de la crise se superposait plutôt bien avec celle des territoires les plus « en forme » avant crise. Ces territoires, que nous avons conventionnellement qualifiés de « locomotives », se situaient préférentiellement en Île-de-France, en Alsace, le long du littoral atlantique, dans le massif alpin, le long des frontières allemande, luxembourgeoise et suisse et dans l'ouest français autour de Nantes et Rennes. *A contrario*, les « wagons », inscrits dans des trajectoires de développement beaucoup plus atones et qui vivent massivement des revenus de redistribution (pensions de retraite, revenus sociaux et revenus publics), ont été plus modérément impactés. Deuxièmement, le choc économique et social, bien qu'ultra violent aux premier et deuxième trimestres, fut finalement plutôt bien amorti, révélant l'exceptionnelle efficacité des

mesures de chômage partiel et de préservation du tissu d'entreprises (prêt garanti par l'État [PGE], suspension des charges sociales, etc.). À titre d'illustration, nous nous étions livrés à un exercice particulièrement parlant : nous avons cartographié, grâce aux données de l'Urssaf toujours, l'évolution de la masse salariale du secteur privé durant le deuxième trimestre 2020, qui sortait de son assiette avec la mise en œuvre du chômage partiel, et comparé cette carte avec celle de l'évolution de l'emploi salarié privé qui, en dépit de la mesure, restait dans son champ. Le résultat était tout simplement apocalyptique : seule une ZE (celle de Valence) voyait sa masse salariale croître et surtout, l'intensité des baisses était sans commune mesure avec celles observées pour l'emploi. *A minima*, les baisses de masse salariale étaient comprises entre -7,9% et -15,4% pour les 154 ZE les moins impactées, entre -15,5% - 19,3% pour 106 d'entre elles... Toutes choses égales par ailleurs, voilà quels auraient pu être les effets économiques de la crise dans les territoires sans les mesures prises. On n'ose imaginer leurs répercussions sur le chômage.

**CARTE 1 – MISE EN PERSPECTIVE DE L'ÉVOLUTION DE LA MASSE SALARIALE (CARTE DE GAUCHE) ET DES EMPLOIS SALARIÉS (CARTE DE DROITE) DU SECTEUR PRIVÉ AU DEUXIÈME TRIMESTRE 2020 À L'ÉCHELLE DES ZONES D'EMPLOI.**



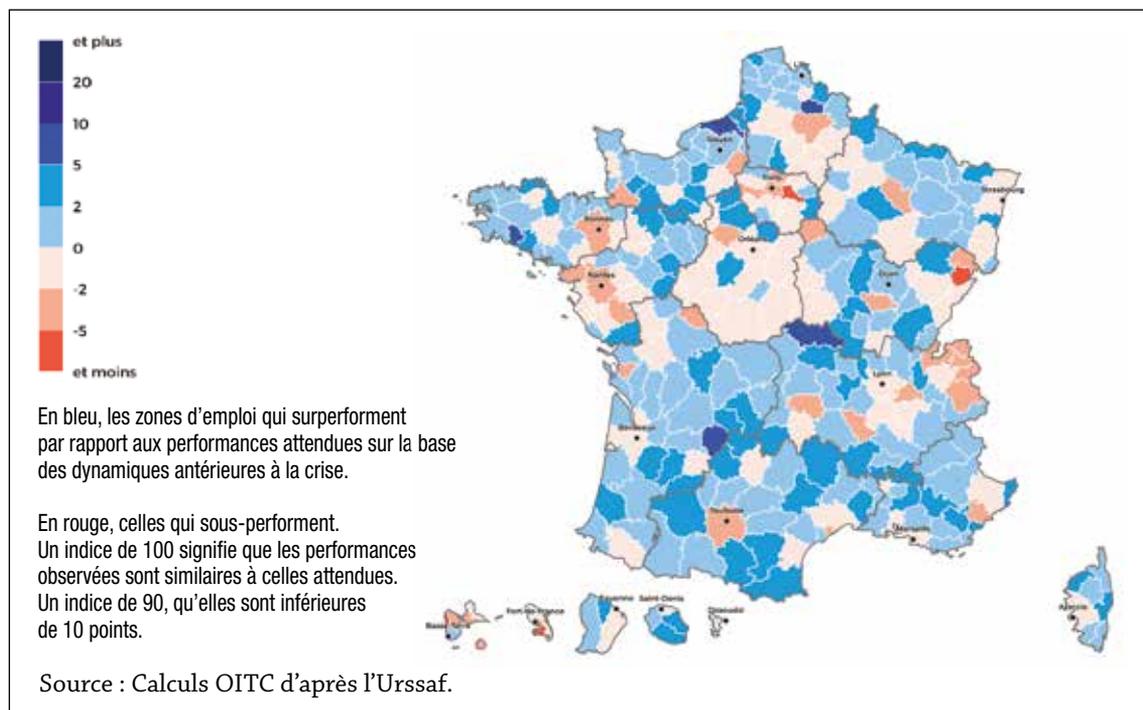
### 2021, année du rebond

L'année 2021 est placée sous le signe du rebond. La crise sanitaire semble derrière nous même si la pandémie est toujours là et un confinement a été redéployé du 3 avril au 3 mai. Sont créés un peu moins de 680 000 emplois salariés privés, soit une hausse exceptionnelle de +3,7% qui permet au pays de reconstituer son stock d'emplois. Au quatrième trimestre 2021, le nombre d'emplois salarié privé dépasse de 350 000 unités celui du quatrième trimestre 2019, soit une progression de +1,9%.

Sur le plan territorial, la reprise s'observe de manière quasi continue et touche la presque intégralité du territoire national. Au premier trimestre, seules 18 ZE continuent à enregistrer une baisse de leurs

effectifs salariés privés. Le bilan est encore plus spectaculaire au deuxième trimestre avec seulement 10 ZE affectées (Royan, Verdun, Autun entre autres). Le rebond l'est particulièrement dans les ZE du massif alpin. Au troisième trimestre, avec le léger ralentissement de l'économie, 75 ZE subissent une baisse. On les retrouve assez massivement dans le sud de la France (régions Sud et Occitanie), en Auvergne-Rhône-Alpes, le long de la frontière suisse et de la « diagonale du vide ». Au quatrième trimestre, la situation s'améliore : seules 30 ZE restent impactées. Elles se situent plutôt en Île-de-France et dans sa périphérie. Sur l'ensemble de l'année, seules 3 ZE n'ont pas reconstitué leur stock. Il s'agit des ZE de Belfort, Châteaudun en région Centre et Versailles en Île-de-France.

**CARTE 2 – NIVEAU D'EMPLOIS SALARIÉS PRIVÉS DONT AURAIENT PU DISPOSER LES ZONES D'EMPLOI AU QUATRIÈME TRIMESTRE 2021 SI LEUR DYNAMIQUE ENTRE LE QUATRIÈME 2019 ET LE QUATRIÈME TRIMESTRE 2021 AVAIT ÉTÉ LA MÊME QU'ENTRE 2014 ET 2019.**





## Les effets du rebond économique se sont fait nettement ressentir sur le front du chômage en 2021.

Ainsi, au global, le rebond aura permis à 257 ZE (sur 305) d'au moins reconstituer leur stock d'emplois salariés privés d'avant crise. Bien sûr, certaines sont loin d'être là où elles en auraient pu être si la crise n'avait pas eu lieu. Par exemple, nous avons calculé que 112 ZE disposent d'un volume d'emplois inférieur fin 2021 à celui qu'elles auraient dû avoir si leur dynamique avait été depuis la crise similaire à la tendance observée durant la période 2014-2019 (voir la carte 2 ci-contre).

Nonobstant, cela reste tout à fait remarquable eu égard à l'intensité du choc. D'autant que presque une centaine d'entre elles ont enregistré des progressions comprises entre 3 et 5 % et 27 entre 5 et 10 %. Pour celles dont le rebond de 2021 n'a pas permis de compenser le choc de 2020, au nombre de 48, on les retrouve massivement dans la partie nord de la « diagonale du vide » (Grand Est et Bourgogne- Franche-Comté), en Île-de-France et ses franges ouest (Normandie) et sud (Centre-Val de Loire), à l'est autour de Belfort et dans le massif alpin (Genevois français, Chablais, Vallée de l'Arve, Maurienne et Tarentaise).

Les effets du rebond économique se sont fait nettement ressentir sur le front du chômage en 2021. Dès le premier trimestre, 174 ZE enregistrent à nouveau une baisse de leurs demandeurs d'emploi. Ces baisses se portent plutôt sur le nord de la France, l'ouest (particulièrement autour de Nantes), en Auvergne-Rhône-Alpes, la frange ouest de l'Île-de-France et une portion de la région Grand Est (suivant un axe s'étirant de Charleville-Mézières

à Épinal). La grande majorité des territoires alsaciens, les territoires frontaliers d'avec la Suisse, ceux de Corse, de Bourgogne et de la région Centre restent encore impactés à la hausse. Le deuxième trimestre est remarquable. Seules 5 ZE continuent de subir une détérioration de leur marché de l'emploi : les ZE de l'Ouest guyanais et Savanes en Guyane, Côte-sous-le-Vent en Guadeloupe ainsi que Maurienne et Tarentaise dans les Alpes. Avec le ralentissement de l'économie du troisième trimestre, conséquence du dernier confinement, une hausse des demandeurs d'emploi s'observe dans 191 ZE. Les 114 qui résistent sont plutôt localisées le long du littoral atlantique, en Normandie, sur la côte dans les Hauts-de-France, dans l'ouest de la Bourgogne, le long de la frontière avec la Suisse, dans le massif alpin, les territoires du pourtour méditerranéen et ceux de Corse.

Au global, le bilan est remarquable. Moins d'un quart des ZE françaises (71) ont enregistré une hausse de leurs demandeurs d'emploi sur l'ensemble de la période, c'est-à-dire entre le quatrième trimestre 2019 et le quatrième trimestre 2021. Ces dernières se trouvent très massivement en Île-de-France (où seule la ZE d'Etampes est épargnée), sur ses franges nord-est (Oise) et sud-ouest, le long des frontières belge, luxembourgeoise et suisse, dans le massif alpin et en Occitanie (dont la métropole de Toulouse). Autrement dit, beaucoup de ce que nous avons trivialement qualifié de « locomotives » à l'OITC ont vu effectivement leur marché du travail se détériorer avec la crise et en dépit du rebond.

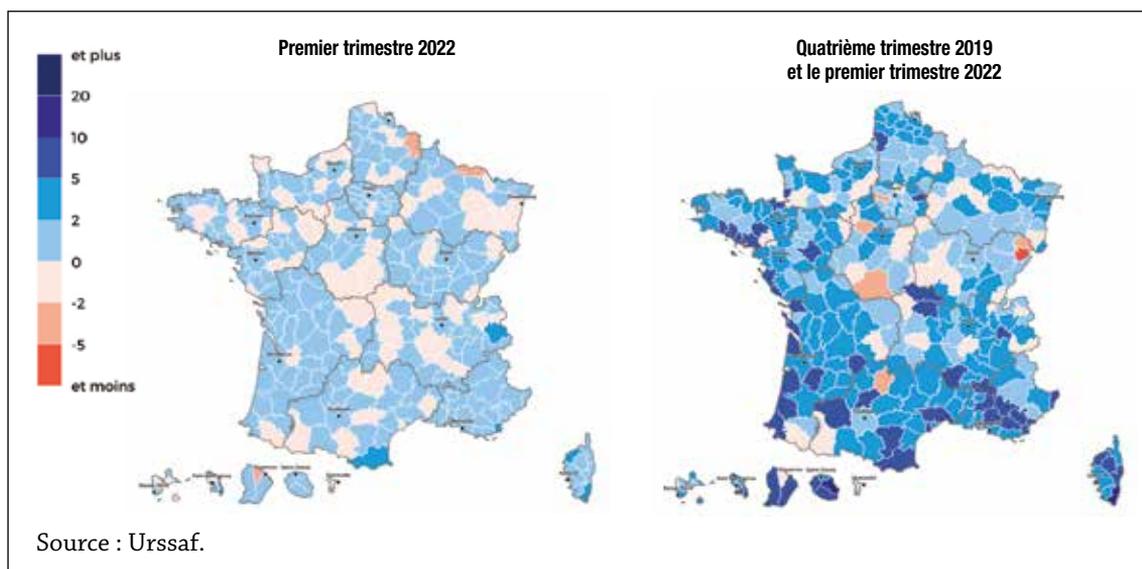
### Où en sommes-nous ?

Au premier trimestre 2022, dernières données disponibles, l'évolution de l'emploi salarié privé est contrastée. Si au niveau national, sa progression est de 0,4 %, soit 68 000 emplois salariés privés supplémentaires, au niveau territorial, 85 ZE enregistrent une évolution à la baisse, dont certaines parfois très marquées (ZE de Maubeuge et Thionville). Ces baisses s'observent préférentiellement dans la région Centre-Val de Loire, en Grand Est (notamment sa partie est, en Alsace, et vosgienne), en Auvergne, Occitanie, nord Pays de la Loire et Normandie. C'est ainsi que 220 ZE disposent d'un niveau d'emplois supérieur à celui d'avant crise. Les ZE du « U de la croissance », expression de plus en plus mobilisée pour évoquer le dynamisme des territoires de l'ouest et du sud de la France, profitent d'un essor remarquable, particulièrement les territoires littoraux, tandis que le nord et l'est profitent de tendances parfois positives, mais plus atones. Des ZE aussi diverses que celles de Belfort, Montbéliard, Saint-Claude dans le Jura, la Vallée de

l'Arve et la Maurienne dans les Alpes, Châteauroux ou encore Tarbes-Lourdes restent néanmoins toujours sur des volumes d'emplois en deçà de l'avant crise.

En termes de chômage, la situation demeure encore plus favorable au deuxième trimestre 2022. Seules 5 ZE ont enregistré une progression de leurs demandeurs d'emploi au premier trimestre (Autun en Bourgogne, Sarlat en Nouvelle-Aquitaine, Ouest guyanais, Calvi et Porto-Vecchio en Corse) et 5 au deuxième trimestre (Mont-Blanc, Tarentaise, Maurienne et Briançon dans les Alpes et l'Ouest guyanais). Ainsi, c'est seulement 8 ZE qui enregistrent un nombre de demandeurs d'emploi au deuxième trimestre supérieur à l'avant-crise (quatrième trimestre 2019). Il s'agit de 4 ZE franciliennes (Seine-Yvelinoise et Versailles-Saint-Quentin à l'ouest et Marne-la-Vallée et Melun à l'est), de celles de Carhaix-Plouguer en centre Bretagne, du Genevois français, de Castelsarrasin-Moissac au nord-est de Toulouse et de l'Ouest guyanais.

CARTE 3 – ÉVOLUTION DE L'EMPLOI SALARIÉ PRIVÉ À L'ÉCHELLE DES ZONES D'EMPLOI FRANÇAISES (EN %).



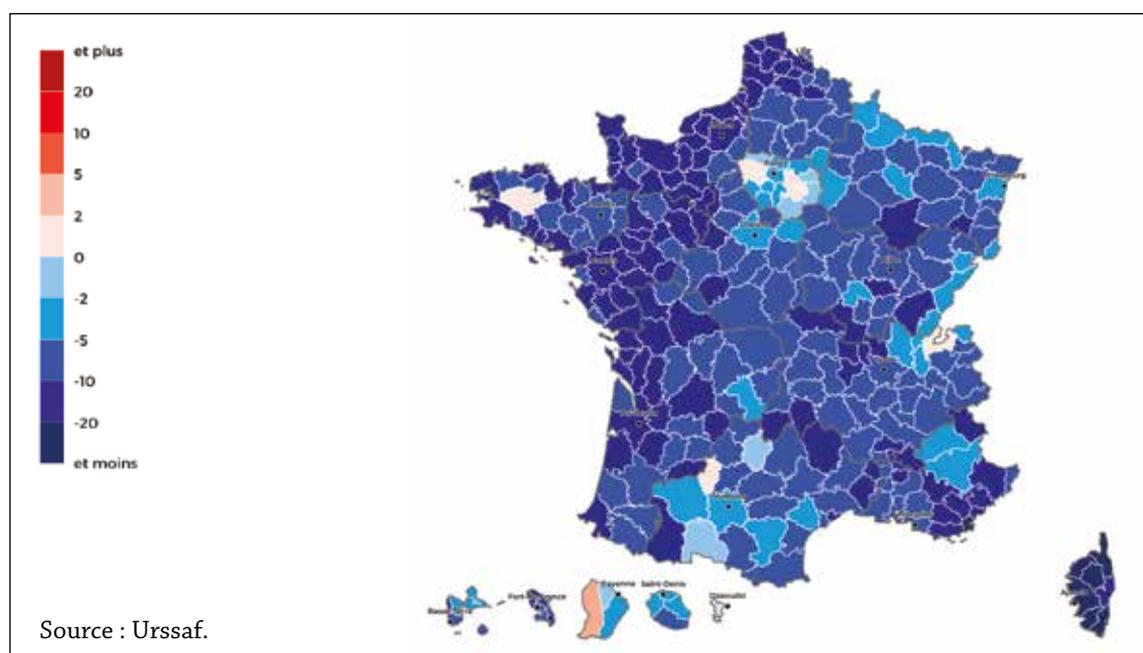
## Que risque-t-on ?

Du fait de son inertie et de ses limites, le système statistique public ne permet pas encore de mesurer les premiers effets de la crise énergétique, de l'inflation galopante et du ralentissement économique dans les territoires. Nous devons procéder par anticipation en tentant de cartographier le degré d'exposition *a priori* des territoires à ces événements, tout comme nous l'avons fait au tout début de la crise sanitaire, en avril 2020.

Nous avons retenu plusieurs entrées. Nous avons d'abord cherché à apprécier le degré d'exposition des

tissus économiques locaux à la crise énergétique. Partant de la classification réalisée par l'Union des industries utilisatrices d'énergie (UNIDEN)<sup>6</sup> des secteurs d'activité les plus énergivores, nous avons mesuré le degré de concentration des emplois salariés privés dans ces secteurs à l'échelle des intercommunalités pour l'année 2020. Plus la part de l'emploi dans ces secteurs est importante, plus cela traduit une forte exposition à la crise énergétique et inversement. La carte 5 (p. 46) permet ainsi de visualiser là où les risques économiques demeurent les plus importants compte tenu de l'augmentation du coût du gaz et de l'électricité<sup>7</sup>. Si aucune géographie spécifique ne se distingue, on perçoit malgré tout

**CARTE 4 – ÉVOLUTION DES DEMANDEURS D'EMPLOI EN FIN DE MOIS (CATÉGORIE ABC) À L'ÉCHELLE DES ZONES D'EMPLOI FRANÇAISES ENTRE LE QUATRIÈME TRIMESTRE 2019 ET LE DEUXIÈME TRIMESTRE 2022 (EN %).**



6. Créée en 1978, cinq ans après le premier choc pétrolier et un an avant le deuxième, l'UNIDEN représente les industries fortement consommatrices d'énergie actives en France, pour lesquelles les coûts d'approvisionnement en énergie et les coûts des émissions de CO<sub>2</sub> sont un facteur essentiel de compétitivité sur le marché mondial. Les adhérents de l'UNIDEN représentent environ 70 % de la consommation énergétique industrielle en France et sont présents dans l'agro-alimentaire, l'automobile, la chimie, les ciments et chaux, la construction, l'énergie, les métaux, le papier, le transport, et le verre.

7. Pour plus de détail, nous avons produit de nombreuses cartes sur la plateforme de l'OITC sur le poids de la consommation de gaz et d'électricité des secteurs d'activité industriel, tertiaire et agricole ainsi que leur niveau de consommation par emploi pour tenter d'apprécier leur niveau d'efficacité énergétique (<https://www.mapinaction.com/observatoire/>).

## Mises en perspective

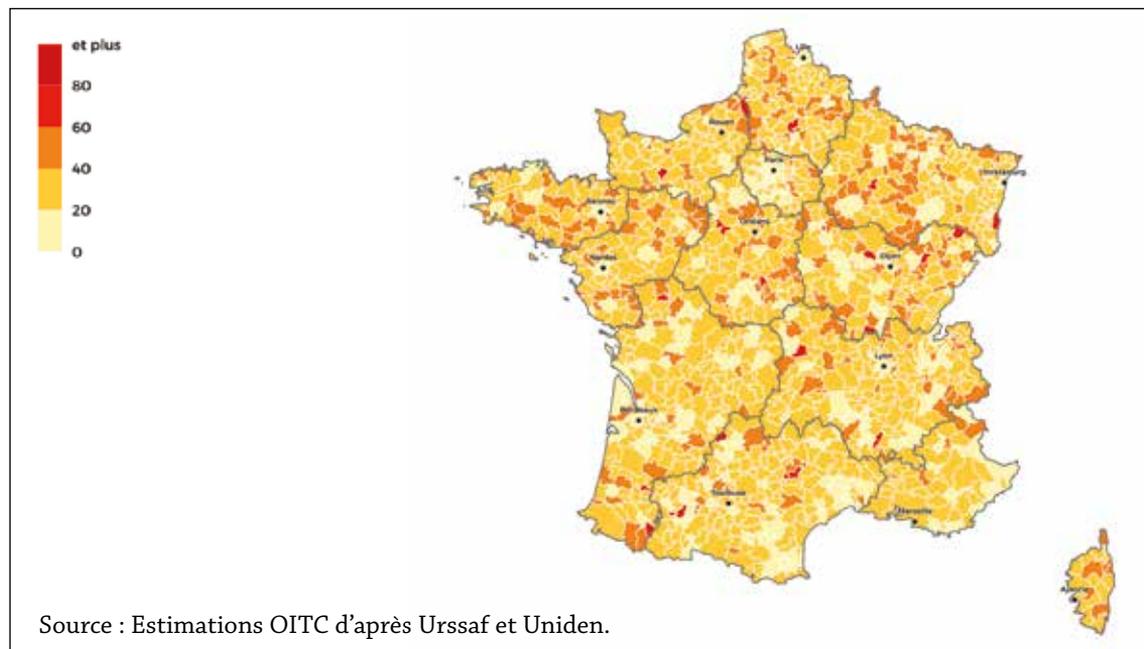
que les territoires du pourtour méditerranéen, du littoral atlantique ou du sud-ouest francilien apparaissent plutôt modérément exposés ainsi que les grands territoires urbains, plutôt spécialisés dans les services (métropoles en tête). Mais apparaissent également, de manière isolée, certains territoires très spécialisés dans des secteurs d'activité énergivores comme les communautés de communes Cazals-Salviac en Occitanie, du Val d'Orne en Normandie, du Pays des Sources dans les Hauts-de-France ou du Pays d'Alésia et la Seine en Bourgogne...

Nous avons ensuite cherché à apprécier quel pouvait être le degré d'exposition des territoires au regard de la vulnérabilité de leurs ménages à la hausse des prix de l'énergie. Nous avons mobilisé pour ce faire

les données de l'Observatoire de la précarité énergétique (ONPE) qui permettent de cartographier la part des ménages exposés à la précarité énergétique liée à la mobilité et au logement en 2020 et à l'échelle des intercommunalités.

Cette carte 6 présente une géographie qui est presque le négatif que nous avons produite en avril 2020 sur le degré d'exposition macro-économique des territoires à la crise du covid-19<sup>8</sup>. Elle fait largement figurer parmi les plus exposés les territoires que nous avons surnommés les « wagons », fortement concentrés le long du Y du vide, cette vaste zone qui s'étend du grand quart nord-est au sud-ouest (la fameuse diagonale) et du Cotentin au Massif central, en Bretagne centrale et sur les franges

### CARTE 5 – CONCENTRATION DE L'EMPLOI SALARIÉ PRIVÉ DANS LES SECTEURS D'ACTIVITÉ LES PLUS ÉNERGIVORES EN 2020 (EN % DE L'EMPLOI SALARIÉ PRIVÉ TOTAL).



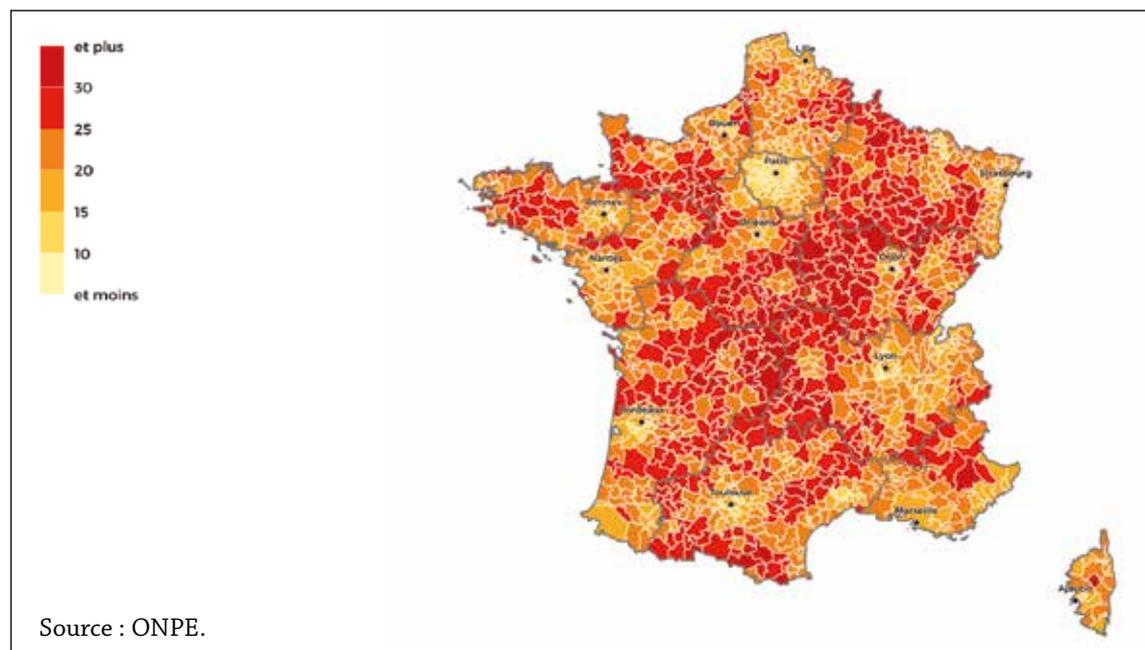
8. La carte 6 avait été réalisée à partir d'une reclassification des revenus territoriaux suivant leur degré d'exposition probable. Les revenus productifs exportateurs, les dépenses touristiques en tourisme marchand, les revenus pendulaires et les revenus de proximité (issus de la consommation sur place) avaient été classés comme exposés tandis que les revenus publics (salaires des trois fonctions publiques), les dépenses touristiques en tourisme non marchand (résidences secondaires), les revenus sociaux de redistribution et les pensions de retraite avaient été classés comme abrités (peu exposés).

intérieures du Languedoc-Roussillon... *A contrario*, les « locomotives » semblent ici être plus abritées.

Les crises se succèdent donc. Mais leurs effets territoriaux pourraient ne pas se ressembler. Tout comme les effets géographiques de la crise du covid-19 se distinguaient de ceux impulsés par la crise de 2008<sup>9</sup>, la crise énergétique en cours et économique qui pointe son nez pourrait dessiner une géographie assez singulière. L'OITC formule deux hypothèses à ce stade. La première, très générale, et qui s'inscrit dans le prolongement de la plupart des travaux actuels, est que le choc économique et social à venir sera sans doute beaucoup plus violent que celui impulsé par la crise sanitaire. À peine remis d'une crise inédite par son ampleur et ses effets, nous devons à nouveau faire face à une multitude de crises alors que nos finances publiques

sont exsangues au sortir de ce premier épisode. Aurons-nous les moyens de déployer les mêmes amortisseurs pour faire face à cette crise multifactorielle et d'ampleur structurelle ? Ensuite, au regard des éléments que nous avons produits pour tenter d'anticiper le choc, nous formulons l'hypothèse que ses effets territoriaux ne présenteront que très peu de traits communs avec ce qui s'est produit par le passé, même si nous conjecturons que les territoires inscrits dans les meilleures trajectoires de développement avant la crise du covid-19, nos fameuses « locomotives », devraient tendanciellement afficher une meilleure capacité de résilience que les « wagons ». Voilà les pistes que nous allons explorer en profondeur ces prochains mois en assurant un suivi en continu des effets territoriaux de la crise qui vient...

**CARTE 6 – PART DES MÉNAGES EXPOSÉS À LA PRÉCARITÉ ÉNERGÉTIQUE LIÉE AU LOGEMENT ET À LA MOBILITÉ EN 2020 À L'ÉCHELLE DES INTERCOMMUNALITÉS FRANÇAISES.**



9. OITC pour le compte de l'Institut pour la recherche Caisse des dépôts, « Crise covid : une analyse des premiers impacts économiques dans les territoires comparée à la crise de 2008 », *Les cahiers de recherche* déc. 2021.

# Ancrer notre revitalisation industrielle dans les territoires

À l'issue d'un quart de siècle marqué par une désindustrialisation plus intense en France que chez ses partenaires européens, liée à un modèle de croissance privilégiant la consommation intérieure et l'investissement à l'international de nos grands groupes, la relocalisation et le développement d'activités de fabrication dans l'Hexagone présupposent un très fort ancrage territorial des nouvelles stratégies industrielles. Consolider ou faire émerger des éco-systèmes productifs performants passe par une logique d'investissement patient sur les savoir-faire et les qualifications, la mise à disposition de sites bien équipés, des connexions étroites avec les lieux d'innovation. Lancé fin 2018, juste avant la crise des Gilets jaunes puis la crise sanitaire, le programme Territoires d'industrie s'inscrit dans cette perspective.

Par **Nicolas Portier**, enseignant à l'École urbaine de Sciences Po

Commun à de nombreux pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et de l'Union européenne (UE), le phénomène de désindustrialisation s'est traduit en France par une intensité plus soutenue depuis le début des années 2000. Considérée au sens strict<sup>1</sup>, la base manufacturière hexagonale est devenue en un quart de siècle l'une des plus étriquées, avec seulement 12% de l'emploi et 13% de la valeur ajoutée recensés dans les différentes branches d'activité de fabrication.

Les pénuries de la crise sanitaire et les désorganisations logistiques qu'elle a provoquées ont mis en évidence la dépendance extrême de nos différentes chaînes de valeur aux importations de produits finis ou de composants en provenance de pays à bas coûts, mais aussi de nos principaux partenaires commerciaux de l'UE.

## Une balance commerciale en dégradation constante

Malgré un début de stabilisation de l'emploi industriel depuis 2016-2017, et un solde légèrement positif des créations d'usines et sites de production, le creusement de nos déficits commerciaux s'est encore amplifié en 2021 et 2022 avec la reprise tonique des achats de biens d'équipement par les ménages. D'une position excédentaire au tournant des années 2000, l'économie française se retrouve vingt ans plus tard marquée par une balance commerciale lourdement dégradée. Avec l'explosion des prix de l'énergie, les déficits commerciaux atteignent des sommets hors-normes de 71 milliards d'euros au premier semestre 2022 et de 122 milliards d'euros sur douze mois glissants. Même calculé hors énergie, le déficit commercial français est de l'ordre de 6 milliards d'euros par mois. Le léger rebond

1. De récentes études de l'Insee tendent à réévaluer le poids réel des emplois au sein des entreprises industrielles en raisonnant à l'échelle des groupes (dont le cœur d'activité est industriel) et non des seules « unités légales » (sociétés au sens juridique). Les découpages des grands groupes en de multiples filiales contribuent en effet à réduire la proportion des effectifs recensés dans l'industrie au sens strict. Par ailleurs, une étude du cabinet OPC pour l'AdCF a permis de mesurer la part importante des emplois dits « hyper-industriels » qui sont largement adossés à l'industrie, notamment dans les activités de services aux entreprises, mais qui ne sont pas comptabilisés dans les emplois manufacturiers. Ce sont, par exemple, tous les emplois situés dans l'ingénierie ou l'informatique à Toulouse qui travaillent pour l'aéronautique. Ces emplois « hyper-industriels » représentent une part croissante de la valeur ajoutée.

“ Les pénuries de la crise sanitaire et les désorganisations logistiques qu’elle a provoquées ont mis en évidence la dépendance extrême de nos différentes chaînes de valeur aux importations de produits finis ou de composants en provenance de pays à bas coûts.

industriel national constaté depuis cinq ans contribue paradoxalement lui-même à l’accroissement des approvisionnements extérieurs en matières premières et composants.

Les explications de la désindustrialisation française sont plurielles et ne peuvent être réduites aux seuls enjeux de compétitivité-coût et au poids des impôts de production. Des institutions publiques comme France stratégie, le nouveau Haut-commissariat au plan, la direction du Trésor ont produit un certain nombre d’analyses approfondies pour mieux comprendre les raisons profondes de cette érosion de l’appareil productif national. Dans leurs ouvrages respectifs récemment consacrés à la désindustrialisation française, l’économiste Élie Cohen<sup>2</sup> et le directeur général de la Banque publique d’investissement (BPI), Nicolas Dufourcq<sup>3</sup>, en recensent à leur tour un certain nombre. Parmi les explications avancées figurent les faiblesses des qualifications professionnelles, l’insuffisante innovation technologique de notre tissu de petites et moyennes entreprises (PME), le poids élevé des cotisations sociales, les complexités et lenteurs administratives, la perte d’intérêt des décideurs nationaux pour le secteur manufacturier, la trop faible proportion d’entreprises de taille intermédiaire (ETI) dans notre économie, l’image dégradée des métiers de l’industrie dans le regard des parents d’élèves et des enseignants, l’aversion au risque des institutions bancaires et des investisseurs, les problèmes de transmission d’entreprises suscités par la fiscalité patrimoniale et successorale, etc. Le tableau général qui résulte de ces travaux n’invite pas à l’optimisme.

### **Une préférence pour une économie de consommation**

Notre désindustrialisation s’inscrit dans une histoire longue, marquée par des séquences distinctes. Dans les années 1990, les gains de productivité de l’industrie et l’externalisation de certaines fonctions vers les services ont expliqué la part principale des régressions de l’emploi manufacturier. Ce processus est intervenu dans des proportions alors assez comparables aux autres économies avancées. En revanche, les deux décennies suivantes ont été davantage marquées par les effets directs de l’unification monétaire, de l’élargissement de l’UE et des accords de l’Organisation mondiale du commerce (OMC). Nombre de territoires français et de bassins manufacturiers se sont mal préparés à ces chocs externes qui les ont brutalement exposés à la concurrence sans filtre des pays à bas coûts et de compétiteurs plus innovants sur les créneaux du moyen-haut de gamme.

Il est solidement établi (Fonds monétaire international [FMI], Trésor) que la parité élevée retenue pour convertir le franc en euros a fortement avantage le pouvoir d’achat et nos consommations intérieures, mais au prix d’une dégradation de notre compétitivité externe qui s’observe dès 2002. La France fait alors le choix explicite d’un modèle de croissance fondé sur la consommation. Les fabriques et les ateliers ferment quand se multiplient les zones et galeries commerciales. Fait symbolique, le ministre de l’Industrie disparaît en cette période, fondu dans un grand ministère de Bercy où les banques, les assurances et la grande distribution disposent

2. Cohen É., *Souveraineté industrielle. Vers un nouveau modèle productif*, 2022, Odile Jacob, Économie.

3. Dufourcq N., *La désindustrialisation de la France. 1995-2015*, 2022, Odile Jacob, Économie.

d'une écoute très attentive. Du côté patronal, le Centre national de la propriété forestière (CNPF) se transforme en Mouvement des entreprises de France (MEDEF) et entend faire une plus grande place aux services et à la « nouvelle économie ».

### **Des groupes industriels français qui exportent beaucoup... depuis l'étranger**

Les performances de nos secteurs d'excellence, comme l'aéronautique ou le luxe, ne suffisent pas à contrebalancer l'hémorragie subie par les filières automobiles, le textile-habillement, le jouet, l'électronique, les industries de base, etc. Ce n'est pas tant par des délocalisations « physiques » d'entreprises, plutôt rares, que s'opère la désindustrialisation que par les nouvelles stratégies d'achats et d'investissements des grands groupes donneurs d'ordre. Les relations historiques avec les tissus locaux de sous-traitance se distendent. Le « *cost killing* » exigé par les directions financières est mis en œuvre avec zèle par les services achats dans leur logique de « *sourcing* ». Les tensions entre acheteurs et fournisseurs sont telles que l'État devra mettre en place en 2010 une médiation des relations inter-entreprises afin de policer les rapports donneurs d'ordre/sous-traitants.

Dans le même temps, nombre de PME sont alors restructurées, et parfois déstructurées, par des opérations financières de type LBO (pour « *leverage buy-out* », rachat avec effet de levier). Certains établissements de grands groupes sont cédés à l'encan. Des fleurons historiques de l'industrie lourde, comme Arcelor ou Péchiney, passent sous contrôle étranger. Les fermetures de sites industriels se multiplient sans que leur flux ne soit compensé par l'ouverture de nouvelles unités. Le déficit d'investissements dans les qualifications, les innovations et les parcs-machines au sein de nombreux établissements industriels indiquent que les stratégies des maisons-mères regardent ailleurs.

### **La fuite vers les pays ateliers**

Raisonner « *made in France* » n'est pas encore à la mode en ces années de globalisation accélérée qui voit les grands groupes français privilégier des stratégies de croissance externe par des politiques massives d'acquisition à l'étranger. Les champions nationaux entendent passer à l'échelle et s'internationalisent à vitesse accélérée pour rester dans la course.

 Raisonner « *made in France* » n'est pas encore à la mode en ces années de globalisation accélérée.

## « La désorganisation des chaînes logistiques par les crises sanitaires et géopolitiques, les tensions sur les prix, la volonté de sécuriser les approvisionnements ont naturellement changé la donne en l'espace d'une poignée d'années. »

L'entreprise « sans usine », selon la célèbre formule de Serge Tchuruk, PDG d'Alcatel en 2001, signifie la logique de recentrage des grands acteurs industriels sur des cœurs d'activité à forte valeur ajoutée et l'externalisation des activités de fabrication basique vers des fournisseurs de plus en plus lointains. L'enjeu est d'augmenter son pouvoir de marché tout en disposant d'une plus grande flexibilité productive à travers la sous-traitance. Avec les États-Unis et le Royaume-Uni, la France est le pays avancé qui s'engage le plus loin dans cette division du travail.

Elle se retrouve ainsi avec une base exportatrice faible, marquée surtout par un poids très élevé des « intrants » importés dans ses propres chaînes de valeur. À travers ses grands groupes internationaux, la France reste un très grand pays industriel, mais qui produit de plus en plus *off-shore*. Une part élevée de nos propres importations relève d'ailleurs d'échanges internes à ces grands groupes, entre filiales étrangères et maisons-mères. Sont évaluées à 1 200 milliards d'euros les exportations des principaux groupes industriels français à partir de leurs différentes bases dans le monde alors que le volume d'exportations françaises à partir du sol domestique se réduit à 500 milliards d'euros.

Le cabinet Trendeo a calculé que si les groupes français portent 3,5% de l'investissement industriel mondial, le « site France » n'accueille que 1,8% de celui-ci. L'investissement des groupes étrangers

dans l'Hexagone est donc loin de compenser la propension des groupes tricolores à investir à l'international. Au tournant des années 2010, la France devient pour les romanciers, comme Michel Houellebecq<sup>4</sup>, un gigantesque parc à thème, tournant résolument le dos à son passé productif. Dans leur récent ouvrage à succès, *La France sous nos yeux*, Jérôme Fourquet et Jean-Laurent Cassély<sup>5</sup> décrivent, non sans une certaine mélancolie, ces territoires où les entrepôts Amazon ont remplacé les chaînes de montage et les hauts fourneaux.

### Un nouveau cycle productif dicté par la transition écologique

La désorganisation des chaînes logistiques par les crises sanitaires et géopolitiques, les tensions sur les prix, la volonté de sécuriser les approvisionnements ont naturellement changé la donne en l'espace d'une poignée d'années. Déjà, la crise financière de 2008-2009 puis les pénuries de semi-conducteurs provoquées par la catastrophe de Fukushima avaient commencé à ralentir le processus d'étirement des chaînes de valeur et les recentrer sur des logiques plus continentales. Mais c'est désormais le mot d'ordre de la revitalisation industrielle qui tend à prévaloir aussi bien en France que dans d'autres pays, à l'instar des États-Unis où s'opère un massif mouvement de relocalisation (« *re-shoring* »), mais aussi des projets de « *Global Britain* » qui servent de cap au Royaume-Uni post-Brexit.

4. Houellebecq M., *La carte et le territoire*, 2010, Flammarion, Littérature française.

5. Fourquet J. et Cassély J.-L., *La France sous nos yeux. Économie, paysages, nouveaux modes de vie*, 2021, Seuil, Sciences humaines.

S'il n'est ni envisageable ni souhaitable de tout rapatrier et produire en France, le raccourcissement des chaînes d'approvisionnement, la sécurisation de productions stratégiques et le développement de nouveaux produits en phase avec les impératifs des transitions écologiques et énergétiques sont à l'ordre du jour. Dans la course qui s'engage pour décarboner l'économie mondiale, la France dispose d'atouts majeurs pour prendre part à ce gigantesque champ d'innovations dans les énergies renouvelables, les mobilités du futur (véhicules électriques, à faible émission, etc.), l'industrie du recyclage, les éco-matériaux, les aciers bas-carbone, la filière hydrogène, les pompes à chaleur, l'alimentation de qualité, etc. Alors que, depuis le Grenelle de l'environnement en 2007, les soutiens massifs apportés aux énergies renouvelables ont surtout eu pour effet de stimuler les importations de panneaux photovoltaïques chinois ou des composants d'éoliennes venus d'Europe du Nord, il s'avère hautement stratégique de reconstruire des capacités de production qui ne se limitent pas aux fonctions d'assemblage final. La transition énergétique sera un gigantesque chantier industriel, exigeant en ingénieries et en innovations.

Au-delà des technologies d'avenir, relocaliser certaines productions standards avec de nouveaux procédés décarbonés est un levier pour réduire notre empreinte carbone nationale. Avec le Royaume-Uni, la France est en effet l'un des pays développés dont l'empreinte est la plus massivement affectée par le contenu carbone de ses importations. Réduire nos seules émissions « territoriales » de gaz à effet de serre (GES) ne saurait aucunement suffire. C'est d'ailleurs notre désindustrialisation qui a le plus contribué depuis deux décennies à la réduction de nos émissions territoriales. Émissions que l'on retrouve peu ou prou dans nos consommations importées et qui ont été en fait délocalisées. Peut-on se satisfaire d'un tel bilan ?

### Un enjeu territorial majeur

C'est également la dimension territoriale de la question industrielle qui est aujourd'hui mieux appréhendée. La désindustrialisation a contribué de manière évidente au sentiment de déclassement, voire d'abandon de nombreux territoires et catégories sociales. Sentiment qui s'exprime avec une vigueur croissante dans les urnes comme l'ont montré les élections nationales du printemps 2022. La régression de l'industrie a certes affecté la plupart des régions françaises et de nos bassins d'emplois, mais dans des proportions extrêmement inégales. De nombreux travaux ont mis en évidence la plus forte résistance des régions du grand Ouest, industrialisées plus tardivement, sur le fondement d'activités à plus forte valeur ajoutée. Une étude réalisée en 2018 par le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), ancêtre de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), montrait d'ailleurs qu'une trentaine de zones d'emplois (sur plus de 300), majoritairement situées dans les Pays de la Loire et en Bretagne, sont parvenues à être créatrices nettes d'emplois industriels au cours des trente dernières années. Les bastions historiques de l'industrie française, situés dans les actuelles régions des Hauts-de-France, du Grand Est, de Bourgogne Franche-Comté, ont vu en revanche leurs emplois manufacturiers réduits de plus de moitié.

### *Des pertes d'emplois non compensées dans de nombreux bassins*

Dans les espaces de faible densité, ruralités organisées autour de petites villes ou villes moyennes, 500 000 emplois industriels disparaissent en deux décennies, sans être véritablement remplacés. L'économie de proximité, fondée sur le commerce, l'artisanat, les services aux personnes, s'avère insuffisante pour y maintenir une dynamique de développement territorial, attirer des cadres et des jeunes ménages, proposer des postes stables et bien rémunérés. À l'image de l'Île-de-France, massivement désindustrialisée, les régions les plus

urbanisées et les aires métropolitaines parviennent à absorber le choc de la désindustrialisation avec des emplois de substitution très qualifiés, notamment dans les services aux entreprises (finance, recherche, conseil, ingénieries, audit, design, etc.). Ces espaces aimantent les valeurs ajoutées à partir des années 2000 et plus encore à partir de la crise de 2008, d'où la polarisation territoriale de la croissance du produit intérieur brut (PIB) qui s'opère en France en cette période. Selon l'OCDE, 81 % de la croissance hexagonale se concentre sur les aires urbaines de plus de 500 000 habitants entre 2000 et 2017. La France est la championne incontestée de cette concentration spatiale, devançant l'Irlande et le Danemark, petites nations dont l'unique métropole-capitale capte un peu plus de 60 % de leur croissance. La moyenne des pays de l'OCDE se situe autour d'un indice de concentration de la croissance de 52 % dans les métropoles de plus de 500 000 habitants. La France est située près de 30 points au-dessus !

Il en va de même de l'emploi. Entre 2008 et 2017, l'économie nationale peine à redynamiser sa « *job machine* ». La création nette d'emplois, d'environ 300 000 postes supplémentaires seulement au cours de la décennie, est le fait d'une petite dizaine de zones d'emploi seulement, principalement métropolitaines.

La crise sociale et territoriale de 2018, à travers le mouvement des Gilets jaunes, contribue à exprimer l'amertume suscitée par ces mutations économiques. Elle surgit au moment même où commence pourtant à se dessiner une inflexion notable des politiques publiques avec la structuration des filières industrielles au sein du Conseil national de l'industrie (CNI), le lancement des démarches Industrie 4.0 et *French fab*, la montée en puissance de la Banque publique d'investissement (BPI), le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), les réorganisations des compétences économiques des collectivités autour du binôme région-intercommunalité.

Esquissé à partir du rapport de l'ancien patron Louis Gallois remis au Premier ministre fin 2012<sup>6</sup>, et des premières initiatives d'Arnaud Montebourg en tant que ministre du Redressement productif, ce changement d'état d'esprit se prolonge lors du dernier quinquennat.

### **Construire des « éco-systèmes » performants**

Alors que la stratégie française se focalisait durant les années 2000 sur la recherche et l'innovation d'excellence à travers la création d'une grande agence nationale dédiée, le très généreux crédit d'impôt recherche (CIR), la constitution de pôles de compétitivité, le programme d'investissement d'avenir (PIA) centré sur des grands appels d'offres en direction des universités et laboratoires, des start-up et des pépites de la tech, etc., la période récente se veut également plus attentive aux activités de fabrication concrète, nécessairement plus diffuses dans les territoires.

Concevoir des nouveaux produits et procédés est une chose, les industrialiser et les fabriquer en France en est une autre. Et il importe pour cela de regarder au-delà des limites des métropoles et des grands campus scientifiques pour découvrir les lieux où persistent des savoir-faire industriels, une main-d'œuvre qualifiée et motivée, une population disposée à vivre à côté d'unités de production, des réseaux d'entreprises solidement organisés et à fortes capacités d'innovation. Il est surtout essentiel de disposer de bassins d'emploi disposant de fonciers aménageables ou recyclables à des prix maîtrisés, correctement desservis, préservés des concurrences agressives des espaces commerciaux et des entrepôts des grandes plateformes logistiques, en un moment où les obligations réglementaires de réduction des consommations foncières vont exacerber la course aux parcelles stratégiques. Requalifier du foncier à destination de l'industrie et maintenir l'intérêt fiscal des collectivités à accueillir des usines sont des objectifs, semble-t-il,

6. Gallois L., *Pacte pour la compétitivité de l'industrie française*, rapport, nov. 2012.

mieux compris au niveau national. Le législateur a en effet veillé fin 2020 à compenser intégralement aux communes et aux intercommunalités les effets de la réduction de moitié des valeurs locatives des locaux industriels décidée dans le cadre de la baisse des impôts de production. Adopté sous forme de « quasi-dégrèvement », le dispositif de compensation devra néanmoins devenir un dégrèvement à part entière pour maintenir dans la durée les retombées de nouveaux flux d'investissement industriel dans la fiscalité locale.

### Les ambitions du programme Territoires d'industrie

Annoncé en novembre 2018 (quelques jours avant le démarrage de la crise des Gilets jaunes), le programme Territoires d'industrie s'est donné pour objectif d'apporter la pièce manquante, mais essentielle, au puzzle des différents dispositifs nationaux d'appui aux activités industrielles. À la différence des approches « par le haut », adossées à des logiques de grandes filières pilotées par l'État en lien avec les fédérations professionnelles et les champions nationaux, Territoires d'industrie s'est voulu, dès sa préfiguration, une démarche ascendante, « *bottom-up* », très ancrée dans les territoires. 128 bassins (qui deviendront finalement 146), constitués d'une ou plusieurs intercommunalités adjacentes, ont été pré-identifiés à partir du poids, supérieur à la moyenne, des emplois industriels dans leur tissu économique local. Sous la coordination des régions, avec l'appui d'une délégation dédiée et des grands opérateurs (Banque des territoires, banque publique d'investissement [BPI], Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie [ADEME], etc.), était proposée une démarche d'accompagnement sur mesure aux acteurs intéressés. À charge pour ces derniers de s'organiser autour d'un binôme constitué d'un élu local et d'un industriel, désignés par leurs pairs, et proposer des actions très opérationnelles à destination des financeurs.

### Un mode de pilotage et d'animation original

Regroupées en quatre grands mots d'ordre (« attirer, simplifier, innover, recruter ») ces actions recouvrent des enjeux divers tels que l'attractivité tant des métiers de l'industrie que des territoires qui les accueillent, les qualifications professionnelles, les transitions écologiques et énergétiques, l'innovation et la numérisation des PME, la création de services supports aux entreprises (*fab lab*, imprimantes 3D, équipements mutualisés, réseaux numériques, etc.) et à leurs salariés (logement, transport, santé), la réhabilitation de friches, etc. Le programme s'est installé assez rapidement dans environ 80 % des espaces ciblés, qui impliquent au total 542 intercommunalités. En l'espace de quelques mois, 1 500 fiches-action ont été établies par les parties prenantes locales du programme. L'animation créative du dispositif par la délégation aux territoires d'industrie, en lien avec les associations représentatives des régions (régions de France) et intercommunalités (AdCF devenue Intercommunalités de France) a permis d'enrichir régulièrement la boîte à outils du programme et les moyens d'appui aux démarches émergentes, que ce soit pour assurer le financement de postes de chefs de projets, recenser à travers les « sites clefs en mains » les offres foncières capables de recevoir dans des délais très courts des investissements industriels majeurs, faciliter la création d'écoles de production et la mise en place de nouvelles formations pour faire face aux difficultés de recrutement. Sans financements réservés, le programme a servi de facilitateur et de catalyseur pour susciter des dynamiques locales et amplifier celles qui préexistaient dans certains bassins d'emploi. L'effet de labellisation du programme confère une notoriété accrue à des territoires parfois peu visibles au niveau national, voire au niveau régional. Il a de toute évidence permis de rapprocher nombre de territoires et d'industriels des grands opérateurs et financeurs nationaux comme la BPI, l'ADEME, Business France, la Banque des territoires, etc.

## Une nouvelle maïeutique du développement industriel

Alors que la crise sanitaire aurait pu compromettre le déploiement du nouveau programme juste au moment où s'engageait sa phase opérationnelle, les mesures de relance ont au contraire permis de lui faire franchir un cap, en amplifiant le financement des projets à travers le fonds d'accélération des investissements industriels (1 400 projets soutenus dans 70 % au sein des territoires d'industrie), mais aussi *via* d'autres appels à projets thématiques des agences nationales (comme ceux du fonds friches ou de la filière hydrogène) ou des crédits déconcentrés auprès des préfets (dotation de soutien à l'investissement local [DSIL]). Favoriser l'accès aux multiples dispositifs budgétaires, accélérer le cheminement des projets et lever les obstacles administratifs, faire vivre une communauté d'acteurs très engagés dans le renouveau industriel et une « intelligence économique territoriale », etc., ces premiers objectifs du programme national ont été largement atteints en l'espace de trois ans. Sa première phase aura été une propédeutique et une maïeutique. Il reste désormais à connaître les nouvelles perspectives qui lui seront données dans le cadre du plan d'investissement 2030 engagé par le président de la République et le rôle d'incubateur d'expérimentations qu'il pourrait jouer en matière de transition écologique et énergétique, notamment pour décarboner l'économie française. Sa force est d'avoir anticipé de quelques années les nouvelles priorités nationales et européennes de l'action publique.

Le développement industriel ne se décrète pas. Aucun projet à valeur ajoutée ne saurait de nos jours s'installer à l'aveugle dans un territoire sans une analyse au préalable des qualités de l'éco-système environnant, des savoir-faire et compétences disponibles, du degré de bienveillance des collectivités d'accueil, de l'accessibilité de ressources technologiques et de services qualifiés, de la culture entrepreneuriale locale, etc. C'est en travaillant sur ces « sucres lents » (Pierre Veltz)<sup>7</sup> qu'une trentaine de territoires ont su résister en France à la désindustrialisation et « surperformer ». Territoires d'industrie doit contribuer à conforter ces résiliences éparées, mais aussi en diffuser les acquis et les enseignements pour élargir le socle géographique d'une stratégie de revitalisation industrielle ambitieuse.

Incidemment, offrir des perspectives aux territoires les plus industrialisés, donner à voir des ouvertures d'usine et des nouveaux produits « fabriqués en France », relocaliser de l'emploi dans de nombreux bassins en souffrance... sera un élément clef pour apaiser les conflits inter-territoriaux de la décennie passée et conduire une politique d'aménagement et de cohésion du territoire encore en quête de récit et de projection à l'horizon 2030. ■

7. Veltz P., « Temps de travail et efficacité : un lien à repenser », in de Terssac G. et Tremblay D.-G. (dir.), *Où va le temps de travail ?*, 2000, Octarés, Travail.

# Le développement économique à l'heure du ZAN

**Quel regard peut-on porter sur l'action économique des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) par rapport à l'objectif de sobriété foncière ? Les territoires manquent-ils réellement de foncier économique ? L'obligation du zéro artificialisation nette (ZAN) à l'horizon 2050 constitue un puissant révélateur de la difficulté des territoires à affronter vraiment la question environnementale.**

Par **Didier Locatelli**, directeur associé du cabinet New Deal

### Résumé

Alors que l'essentiel des critiques se focalise sur ses modalités de mise en œuvre, le ZAN constitue un puissant révélateur de la difficulté des territoires à affronter vraiment la question environnementale. Il montre à quel point élus et techniciens restent convaincus que le développement des territoires suppose de disposer d'un foncier abondant et à bas coût. Il montre aussi combien il est aujourd'hui difficile de s'extraire de vieux schémas ; l'injonction perpétuelle à la croissance comme unique horizon d'évolution des territoires, la concurrence entre territoires au sein d'une même zone d'emploi, la zone dédiée comme réponse quasi exclusive aux besoins des acteurs économiques, etc.

Pourtant, le ZAN constitue une formidable opportunité. L'opportunité de revoir nos vieux modèles d'aménagement dont on mesure bien aujourd'hui les limites tant d'un point de vue environnemental, mais aussi fonctionnel et même social. L'opportunité d'aborder enfin la manière dont on se saisit de la question environnementale : la promesse historique du droit au développement pour tous les territoires, inscrite dans l'ADN de la décentralisation au nom du principe d'égalité des territoires est-elle encore tenable ?

La loi n° 2021-1104 du 22 août 2021, dite « Climat et résilience », a confirmé dans son article 191 l'obligation faite aux territoires de réduire de moitié leur consommation foncière au cours des dix prochaines années avec, comme perspective, d'arriver à la neutralité foncière d'ici 2050. Au même titre que la lutte contre le réchauffement climatique et la préservation des ressources, la diminution de notre consommation foncière constitue un objectif

incontournable dans l'optique de limiter la perte de biodiversité, de préserver les espaces naturels et agricoles et d'augmenter la capacité d'adaptation et la résilience des territoires face à des épisodes climatiques de plus en plus extrêmes.

C'est peu de dire que la mise en place du ZAN provoque beaucoup d'émoi dans les territoires. S'il est politiquement difficile, surtout après l'été 2022,

marqué par des épisodes climatiques extrêmes et les pénuries d'eau, d'en contester l'intention, c'est « le comment » et les modalités de mise en œuvre de la sobriété foncière qui focalisent les critiques. Au point que le ministre de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires, Christophe Béchu, outre une circulaire aux préfets indiquant que « la réforme ne pourra commencer à s'appliquer qu'à l'issue [...] de la mise en conformité des documents de planification (schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires [SRADDET], schéma de cohérence territoriale [SCoT], plan local d'urbanisme [PLU]) »<sup>1</sup>, a laissé entendre que les décrets de mise en œuvre du ZAN seraient réécrits.

Du côté des professionnels de la planification et de l'aménagement, on dénonce « le risque d'un aveuglement arithmétique fossoyeur des approches contextualisées seules à même de concrétiser les ambitions de la transition écologique. Le risque est grand que les projets de territoire se réduisent à des coefficients et à des divisions. Ce faisant, cette politique du chiffre neutralise la capacité du local à définir sa propre trajectoire, comme si l'arithmétique était susceptible de remplacer le projet politique »<sup>2</sup>.

Du côté des associations d'élus, les modalités de mise en œuvre du ZAN sont suspectées de risquer d'aggraver la crise du logement, de freiner le développement économique et les efforts de réindustrialisation et d'accentuer les fractures territoriales : « L'objectif de lutte contre le réchauffement climatique est une priorité et une urgence, explique David Lisnard, président de l'association des maires de France (AMF). Mais le texte a été conçu de façon technocratique et risque de s'appliquer au détriment de la ruralité. »

S'agissant du développement économique, l'inquiétude manifestée par les élus vis-à-vis du ZAN repose

sur la conviction de l'impérieuse nécessité de disposer d'un foncier économique abondant pour assurer le développement et l'équilibre (fonctionnel, financier, etc.) des territoires.

La mise en œuvre du ZAN est l'occasion de questionner cette conviction et l'hypothèse selon laquelle, une raréfaction du foncier économique constituerait inévitablement un frein au développement économique des territoires. Ce faisant, c'est aussi l'occasion de porter un regard sur la manière dont les territoires et notamment les EPCI se sont saisis de la question du développement économique.

### **Quel regard sur l'action économique des EPCI par rapport à l'objectif de sobriété foncière ?**

La décentralisation a accouché d'un certain nombre de représentations, de convictions, et de principes qui continuent à fortement structurer la pensée territoriale et la manière de conduire l'action publique locale. Parmi ces différentes convictions, deux sont particulièrement structurantes de la manière dont les territoires se sont saisis de la question économique.

La première certitude est que l'attractivité d'un territoire se confond avec sa performance économique. Cette conviction s'accompagne d'au moins deux autres croyances. Tout d'abord que l'économie territoriale fonctionne comme la macro-économie : c'est la capacité à produire de la richesse qui est déterminante d'où une attention forte, voire quasi exclusive, au système productif exportateur, à l'industrie, à l'économie de la connaissance, aux activités high-tech. Ensuite que le développement est exogène et que, de fait, les territoires sont en concurrence les uns avec les autres pour attirer des entreprises et créer des emplois. La seconde conviction est que les territoires ont vocation à être équilibrés fonctionnellement. La décentralisation

1. Circ., 4 août 2020, sur la mise en œuvre de la loi « Climat et résilience ».

2. Fédération des SCoT, *S'engager dans de nouveaux modèles d'aménagement*, juin 2022.

a rêvé de territoires qui, telles les nations, constitueraient des entités autonomes d'un point de vue politique, mais aussi fonctionnel. Ce mythe du territoire autonome et autocentré demeure très présent. Le Graal de tous les territoires demeure le fameux équilibre entre le nombre d'actifs et le nombre d'emplois que l'on mesure *via* l'indicateur de concentration d'emploi.

De fait, l'action économique des EPCI s'est focalisée d'une part sur l'économie productive, d'autre part sur le développement exogène et l'implantation d'entreprises venant de l'extérieur du territoire (au sens EPCI et pas de la zone d'emploi). Cette approche a nourri, et continue à nourrir, une concurrence intense entre les territoires avec nécessairement un effet inflationniste sur la consommation foncière.

On sait pourtant aujourd'hui que les stratégies résidentielles des ménages s'émancipent de plus en plus de la proximité immédiate de l'emploi et que l'attractivité d'un territoire repose autant, si ce n'est plus, sur la qualité de son offre d'habitat, son niveau de service, ses aménités et sa connectivité que sur sa capacité à offrir des emplois. Et de fait, les travaux de Laurent Davezies ont montré que pour une très grande majorité de territoires l'enjeu était bien moins de produire de la richesse que de capter des revenus et de réinjecter ces revenus captés par les dépenses de consommation. Cependant, nombre d'élus, d'aménageurs et de développeurs économiques demeurent convaincus que l'attractivité d'un territoire est directement liée à sa performance économique et à sa capacité à proposer des emplois.

On sait aussi que l'équilibre emplois/actifs ne concerne qu'une minorité de territoires, et ce malgré un formidable élargissement des périmètres intercommunaux : la France compte 1 254 EPCI ; elle en comptait 2 600 en 2010 et seulement 306 zones d'emplois. À peine 25 % des EPCI sont aujourd'hui équilibrés en emplois actifs. Tous les autres sont dépendants d'autres territoires pour donner à travailler à leurs actifs résidents.

L'action économique des territoires se focalise sur les implantations économiques. Cependant une analyse fine de ces implantations montre que, dans une très grande majorité de cas, ces prétendues implantations ne sont en réalité que des relocalisations d'entreprises déjà présentes dans la zone d'emploi et que les acteurs économiques ne sortent que très exceptionnellement de leur zone d'emploi historique.

Le ZAN oblige à poser la question de savoir si finalement l'action économique des EPCI et cette logique de concurrence n'avaient tout simplement pas eu pour effet de stimuler la mobilité des entreprises au sein d'une même zone d'emploi avec comme conséquence une surconsommation foncière, une multiplication des friches économiques ou des zones partiellement inoccupées, mais aussi une mobilisation importante de ressources publiques pour l'aménagement et les aides à l'implantation, la déconstruction et la dépollution des zones, etc., avec parfois même une baisse du prélèvement fiscal.

Le propos n'est pas de caricaturer l'action économique des EPCI et prétendre que leur intervention ne répondait à aucun besoin. La réponse apportée par les EPCI a permis de gérer la croissance des acteurs économiques dans les territoires. Pour autant, les concurrences entre EPCI d'un même système territorial ont limité les approches de développement sur site, certes plus coûteuses pour les acteurs économiques ; accéléré l'obsolescence des espaces économiques et eu un réel effet inflationniste sur la consommation foncière. Elles ont surtout permis de passer par pertes et profits le véritable coût de l'aménagement économique et d'exonérer les entreprises d'en prendre une part à leur charge en le transférant, de manière différée, à la puissance publique.

Les territoires étayaient leurs critiques sur les modalités de mise en œuvre du ZAN sur leurs légitimes besoins d'espaces économiques afin de répondre aux nécessités des acteurs économiques. Mais on voit bien que s'ils renonçaient à cette concurrence

aussi artificielle que déstabilisatrice, les besoins fonciers seraient moindres. Il y a un peu plus de vingt ans, la loi Chevènement<sup>3</sup> confiait la fiscalité économique aux intercommunalités afin de supprimer la concurrence à laquelle s'adonnaient les communes. Aujourd'hui, la territorialisation de la fiscalité économique à l'échelle des EPCI contribue effectivement à entretenir des concurrences stériles et préjudiciables sur le plan environnemental et fonctionnel entre des territoires s'inscrivant dans la même zone d'emploi et dans le même système territorial.

### Les territoires manquent-ils réellement de foncier économique ?

Au-delà des besoins, on doit aussi poser la question de savoir si les territoires manquent autant de foncier économique que semblent le postuler les élus.

Les contempteurs du ZAN ont mis l'accent sur ce qui relève pour eux d'une injonction contradictoire : d'un côté l'ambition de réindustrialiser la France et de relocaliser des activités stratégiques ; de l'autre la volonté d'organiser la sobriété foncière et de rendre le foncier économique plus rare : « L'application arithmétique et indifférenciée du ZAN va à rebours des aménagements indispensables à l'ambition de réindustrialisation du pays, qui ne peuvent être réalisés en zones denses », a-t-on pu entendre du côté de l'AMF<sup>4</sup>.

Au passage, l'affirmation de l'AMF selon laquelle la réindustrialisation ne peut être réalisée en zone dense est en soi contestable. Une étude récente publiée par Marjolaine Gros-Balthazard et Magali Talandier<sup>5</sup> montre en effet que « les villes sont les premiers moteurs de la réindustrialisation en France » : 60 % des emplois industriels créés en

France sur la période 2016-2019 l'ont été dans les métropoles et leur couronne (aire d'attraction de plus de 700 000 habitants) et 21 % l'ont été dans les villes moyennes (aire d'attraction entre 50 000 et 200 000 habitants). S'il est vrai que les territoires ruraux conservent une coloration industrielle forte, leur contribution au regain industriel national est en revanche modérée (5 % des emplois industriels créés sur la période). La question de la réindustrialisation est donc très loin de ne concerner que les espaces les moins denses.

Mais pour revenir à la question initiale, les territoires, métropolitains, périurbains, ruraux, manquent-ils à ce point d'espaces économiques ? Trois éléments importants sont à prendre en compte :

- le nombre de ZAE : on comptabilise au moins 30 000 ZAE en France représentant une surface d'environ 450 000 hectares. Ce stock recèle d'un potentiel considérable dès lors que l'on accepte de se confronter à la nécessité de densifier les zones dédiées et d'organiser une mobilité différente. Cela suppose une autre logique d'aménagement, mais aussi de garantir la propriété publique du foncier économique et de renoncer à céder les tènements fonciers lors de l'installation d'une entreprise ;
- le nombre de friches : même si certaines estimations en dénombrent deux à quatre fois plus, il existerait en France 2 400 friches industrielles représentant entre 90 000 et 150 000 hectares. Là encore, il s'agit d'un gisement considérable. Bien évidemment, le coût de mobilisation de ce foncier est important du fait des besoins de déconstruction, de dépollution et de réaménagement. On revient au transfert du coût du protoaménagement des acteurs économiques vers la puissance publique que l'on évoquait précédemment ; transfert effectivement différé puisque l'on ne prend qu'aujourd'hui la mesure de sa juste valeur ;

3. L. n° 99-586, 12 juill. 1999, relative au renforcement de la coopération intercommunale.

4. AMF, communiqué de presse, 22 juin 2022. Recours auprès du Conseil d'État sur les décrets n°s 2022-762, 29 avr. 2022, relatif aux objectifs et aux règles générales en matière de gestion économe de l'espace et de lutte contre l'artificialisation des sols du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires, et 2022-763, 29 avr. 2022, relatif à la nomenclature de l'artificialisation des sols pour la fixation et le suivi des objectifs dans les documents de planification et d'urbanisme.

5. Gros-Balthazard M. et Talandier M., « Les villes, premiers moteurs de la réindustrialisation en France », *The Conversation* 7 sept. 2022.

- la nature des activités économiques : plus fondamentalement, on doit faire le constat que la zone dédiée en périphérie demeure la réponse quasi exclusive aux besoins des acteurs économiques. À l'origine, la zone dédiée a une vocation précise : accueillir des activités incompatibles avec l'habitat. La France compte désormais 79,1% d'emplois tertiaires soit autant d'emplois compatibles avec l'habitat et qui ont vocation à revenir dans les cœurs de villes (grandes ou moyennes) et dans les bourgs-centres avec les effets d'entraînement que l'on connaît sur le commerce local, la restauration, la consommation de services.

Or, c'est un euphémisme de dire que les territoires n'ont pas été très vertueux dans l'utilisation de leurs espaces dédiés. Dans la grande majorité des cas, ils n'ont pas eu la clairvoyance de limiter l'accès aux ZAE aux activités incompatibles avec l'habitat. Combien de cabinets d'avocats, d'experts-comptables, de commerces, même sans parler des sièges d'intercommunalités ?

C'est tout l'enjeu de l'inventaire des ZAE. L'article L. 318-8-2 du Code de l'urbanisme précise que l'inventaire des ZAE doit comporter :

- un état parcellaire des unités foncières composant la ZAE, comportant la surface de chaque unité foncière et l'identification du propriétaire ;
- l'identification des occupants de la ZAE ;
- le taux de vacance de la ZAE, calculé en rapportant le nombre total d'unités foncières de la zone d'activité au nombre d'unités foncières qui ne sont plus affectées à une activité assujettie à la cotisation foncière des entreprises prévue à l'article 1447 du Code général des impôts depuis au moins deux ans au 1<sup>er</sup> janvier de l'année d'imposition et qui sont restées inoccupées au cours de la même période.

Finalement, si l'on cumule le potentiel lié à la densification des zones d'activité, celui lié à la réhabilitation des friches et celui lié à la relocation d'activités qui n'ont rien à faire dans des zones dédiées et qui ont vocation à réinvestir les cœurs de villes et les bourgs-centres, il est loin d'être évident que les territoires manquent de foncier économique même dans l'hypothèse, qui reste à confirmer, de relocalisations massives.

En revanche, ce dont ils risquent de manquer cruellement c'est de foncier économique à bas coût. En définitive, le ZAN a une vertu inestimable : il oblige les territoires et les élus à intégrer, enfin, le véritable coût environnemental, mais aussi économique, de l'aménagement économique et du développement.

### **Le ZAN, l'occasion de questionner la manière dont les territoires se saisissent de la question environnementale**

Comme l'indique Michel Heinrich, président de la fédération des SCoT : « L'objectif ZAN va accélérer l'urgence de repenser nos projets de territoires et nos modèles d'aménagement. » Il s'agit effectivement de sortir des logiques d'aménagement des soixante dernières années dont on mesure bien aujourd'hui les limites tant d'un point de vue environnemental bien sûr, mais aussi fonctionnel et même social.

Au-delà des modèles d'aménagement, au-delà des modèles économiques de production de l'habitat et de la zone économique, le ZAN questionne fondamentalement la manière dont les territoires se saisissent de la question environnementale.

La non-soutenabilité de notre modèle de développement est connue depuis au moins cinquante ans et la publication du fameux rapport Meadows<sup>6</sup> sur les limites de la croissance. Il serait faux de dire que les territoires ne se sont pas saisis de la question

6. Meadows D. et Meadows D., *Les limites à la croissance (dans un monde fini)*, 1972 (mis à jour en 1992, 2004 et 2012), Club de Rome.

environnementale. Cependant, dans la plupart des cas, ils n'ont fait que juxtaposer des politiques environnementales – en matière de gestion de la ressource en eau, de réduction et valorisation des déchets ménagers, de réduction de la consommation énergétique et des gaz à effet de serre (GES), de production d'énergie non carbonée –, avec des politiques de développement classiques – en matière d'aménagement, d'habitat, d'économie, de services, de mobilité même –, sans véritablement changer de modèle ni de logique. On doit aussi constater que l'essentiel des stratégies territoriales reste dominé et prisonnier d'une logique de croissance : plus de population, plus d'emplois, plus de services, plus de ressources, etc. Les critères mêmes qui fondent la bonne santé d'un territoire s'inscrivent dans une logique de croissance.

Dit autrement, les territoires se sont contentés de gérer au moins mal les externalités négatives du développement, mais sans jamais véritablement questionner le développement en tant que tel et l'injonction perpétuelle à la croissance pour tous les territoires.

On pourrait même dire que la croissance est inscrite dans les gènes de la décentralisation au travers du sacro-saint principe d'égalité territoriale qui est en fait la revendication d'un droit au développement de tous les territoires. Cependant, la gravité de la situation environnementale oblige aujourd'hui à poser une question fondamentale :

- est-ce que dans un monde fini, dans lequel nous consommons d'ores et déjà davantage de ressources que la planète n'est en mesure de régénérer, tous les territoires peuvent prétendre continuer à se développer simultanément et indéfiniment ?

- est-ce que cette promesse historique d'égalité des territoires inscrite dans l'ADN de la décentralisation, cette promesse du droit au développement permanent pour tous les territoires est encore tenable à l'âge de l'anthropocène ?

Ceci questionne fortement la manière dont les territoires se saisissent de la question environnementale, mais au-delà, la manière dont ils se pensent en tant que territoires :

- est-ce que les territoires doivent continuer à gérer les externalités négatives du développement sans sortir de l'injonction à la croissance ou ne doivent-ils pas au minimum, conditionner le développement aux capacités du système territorial à maintenir ses équilibres et à ne pas épuiser ses ressources ?

- les concepts de développement durable et de transitions sont-ils encore pertinents ? On voit bien aujourd'hui leurs limites ; on dégrade moins la situation que l'on ne le faisait précédemment (y compris d'un point de vue de la consommation foncière<sup>7</sup>), mais on continue tout de même à la dégrader ? N'est-ce pas une logique plus radicale de bifurcations et de ruptures qu'il faut désormais envisager ? Les territoires doivent-ils consacrer leur énergie et leurs ressources à adapter et faire perdurer le modèle actuel ou doivent-ils mettre en place un autre modèle ?

- n'y a-t-il pas aujourd'hui d'autres critères que la croissance de population ou la croissance de l'emploi qui fondent la bonne santé d'un territoire ? La capacité à préserver ses ressources, la capacité à « protéger » ses habitants et à leur garantir de bonnes conditions de vie en temps de crise, la diminution de la vulnérabilité aux épisodes climatiques extrêmes et aux risques, etc.

C'est en cela que le ZAN constitue une formidable opportunité. C'est l'opportunité de questionner nos stratégies d'aménagement et nos grandes politiques publiques au premier rang desquelles l'habitat et le développement économique. Mais plus que tout, la mise en œuvre du ZAN est l'opportunité de renoncer au mythe du « territoire petite nation », au fantasme de l'égalité territoriale, et à cette injonction perpétuelle à la croissance comme unique horizon d'évolution des territoires. ■

7. Au cours des dix dernières années, la consommation foncière nationale a baissé de 34 %.

# La baisse des impôts de production et des budgets publics locaux, un enjeu capital

Les différentes réformes de la fiscalité locale ayant consisté à éliminer ou baisser les impôts dits « de production » ont réduit la capacité des collectivités locales à avoir la main sur le montant des impôts locaux qui les financent. Décryptage.

Par **Clément Carbonnier**, université Paris 8 Vincennes-Saint-Denis, laboratoire d'économie dionysien (LED)

### Résumé

Le projet de loi de finances pour 2023 continue la suppression progressive de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)<sup>1</sup> qui est actuellement un prélèvement obligatoire sur les entreprises finançant les budgets publics locaux. Cette réforme prend part dans un plan plus large, et déjà largement entamé, de réduction des impôts de production. Le ciblage de la CVAE comme prochaine étape de ce plan suit la recommandation du conseil d'analyse économique<sup>2</sup>, qui plaçait la suppression de cet impôt comme priorité juste après la finalisation de la suppression de la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S), qui n'a finalement pas eu lieu.

La dénomination d'« impôt de production » est en fait peu déterminée. Elle rassemble un grand nombre de prélèvements obligatoires très hétérogènes. Ils sont présentés comme particulièrement néfastes à l'activité économique et sont pour cela particulièrement ciblés par les réformes récentes. Pour autant, leur suppression est loin d'être anodine car ils constituent une part importante des ressources des collectivités locales. Comme le documente un rapport du Conseil d'analyse économique (CAE), ils constituent la majeure partie de leur ressources fiscales<sup>3</sup>, sachant que les autres ressources fiscales sont des taxes affectées sur lesquelles les collectivités locales n'ont pas de pouvoir de taux et correspondent ainsi plus à des dotations que réellement à de la fiscalité propre.

1. Honoré R., « Le budget 2023 se complique, la baisse des impôts de production en fait les frais », *Les Échos* 12 sept. 2022.

2. Martin P. et Trannoy A., *Les impôts sur (ou contre) la production*, 2019, CAE, note n° 53, (<https://www.cae-eco.fr/Les-impots-sur-ou-contre-la-production>).

3. Martin P. et Paris H., *Éclairages complémentaires sur les impôts sur la production*, 2020, CAE, focus n° 43.

En dehors de l'aspect économique global, les réformes successives présentent donc un enjeu primordial en ce qui concerne le financement de la démocratie locale. Cet article tente de faire le point sur cette question. Une première partie brosse le portrait de ce qui est dénommé « impôts de production », ainsi que leurs liens avec les finances publiques locales. Une seconde partie pré-

sente les raisonnements théoriques et les éléments empiriques sur les impacts de ces types de prélèvements sur l'activité économique. La conclusion rappelle les principaux enseignements et discute les avantages et inconvénients d'une fiscalité locale sur les entreprises alternatives.

## Que sont les impôts de production ?

Ce que vise cette dénomination regroupe une large gamme d'impôts, qui ont surtout en commun de ne pas être des impôts sur les revenus. L'idée est qu'ils adviennent en amont de la réalisation des profits par les entreprises, au cours du processus productif. Les principaux prélèvements entrant dans cette catégorie sont ainsi les impôts sur les facteurs de production. Un rapport récent<sup>4</sup> documente le fait que la somme de ces impôts représente des montants relativement supérieurs en France en comparaison de nos voisins européens. Il faut toutefois noter que cette catégorie regroupe une grande variété de prélèvements. Notamment, certains prélèvements sont dans cette catégorie pour raison technique alors qu'ils sont des équivalents d'impôts classés hors de cette catégorie « forfait social », en compensation de cotisations sociales non perçues, « taxe sur les salaires » en compensation d'une TVA difficilement calculable pour les services financiers. De même, certaines régulations économiques via des fiscalités sectorielles sont placées dans cette catégorie : « fond de résolution bancaire », « taxes sur les surfaces com-

merciales », etc. Ces « autres » impôts de production représentent 45 % de ce que ce rapport comptabilise comme impôts de production.

### *Taxes sur les facteurs de production*

Dans le présent article, nous nous focalisons sur les impôts de production finançant les collectivités locales. Le cœur de ce qui est appelé « impôts de production » est constitué des impôts sur les facteurs de production, dans le sens où ils pèsent sur le processus productif, sans lien direct avec la valorisation des produits sur les marchés avals. On considère trois grandes familles de facteurs de production : les équipements, le travail et l'immobilier (ou le foncier).

Sur les équipements demeure aujourd'hui principalement l'imposition forfaitaire des entreprises de réseaux (IFER). Il s'agit d'une taxe versée aux collectivités locales dans lesquelles sont installés les équipements. Les équipements de production d'électricité (éoliennes, hydroliennes, centrales nucléaires, thermiques, photovoltaïques, hydrauliques ou géothermiques) sont imposés en fonction

4. *Ibid.*

de leur puissance potentielle ; les transformateurs électriques en fonction de la tension amont ; les répartiteurs principaux de la boucle locale de cuivre (téléphonie) en fonction du nombre de lignes en service ; les stations radioélectriques de manière forfaitaire ; les tarifs sont spécifiques à chaque équipement pour les installations gazières (installations de gaz naturel liquéfié, stockage souterrains de gaz naturel, gazoducs et oléoducs, etc.) et le matériel ferroviaire roulant. Créé en 2010 lors de la réforme de la taxe professionnelle (TP), ce prélèvement obligatoire est par définition très stable dans le temps mais très inégalement réparti sur le territoire. Il rapporte 1,4 milliards d'euros par an<sup>5</sup>, soit environ 0,6 % des recettes des collectivités locales. Vu la spécificité des installations et des entreprises assujetties et son montant relativement modeste, il ne semble pas devoir être remis en cause.

Comme évoqué, les taxes sur les salaires sont assez variées. La majeure partie étant en fait constituée de prélèvements visant le travail pour des raisons spécifiques<sup>6</sup>, principalement la taxe sur les salaires et le forfait social. Dans cette catégorie, le versement mobilité est prélevé au profit des collectivités locales. Il s'agit d'un prélèvement très similaire aux cotisations sociales, d'ailleurs recouvré par les Urssaf. Il rapporte plus de 9 milliards d'euros par an<sup>7</sup>, soit environ 3,8 % des recettes des collectivités locales. Les sommes sont reversées aux autorités organisatrices de la mobilité pour financer les réseaux de transport en commun.

La dernière catégorie concerne l'immobilier et le foncier. Deux principales taxes sont concernées : la cotisation foncière des entreprises (CFE) impose l'utilisation de foncier et d'immobilier par les entreprises, et correspond directement à l'imposition de ce facteur de production. Ses recettes ont chuté à

5,7 milliards d'euros en 2021, soit 2,3 % des ressources des collectivités locales, du fait de la réforme divisant par deux l'assiette de cette cotisation pour les locaux industriels. Les recettes s'établissaient au-dessus de 7 milliards d'euros (et près de 3 % des ressources des collectivités) les années précédentes. De son côté, le cas de la taxe foncière (TF) est plus débattu : s'agit-il d'un impôt sur le patrimoine ou sur un facteur de production ? Il finance les collectivités locales à hauteur de 35,5 milliards d'euros en 2021 soit 14 % des ressources (après une année 2020 à 36,4 milliards d'euros soit 15,1 % des ressources). Certains tentent de décomposer entre la taxe foncière payée par les entreprises ou les particuliers, mais cela ne constitue pas une catégorisation pertinente vis-à-vis de l'imposition des facteurs car de l'immobilier d'entreprise est détenu par des particuliers quand de l'immobilier d'habitation est détenu en tant que réserve de valeur par des entreprises. Or, la détermination de TF particuliers ou entreprises dépend du propriétaire et non de l'utilisation.

### **Taxes sur le chiffre d'affaires et la valeur ajoutée**

De plus, la dénomination d'impôts de production ne se restreint pas aux taxes sur les facteurs mais est élargie à des assiettes fiscales qui pourraient apparaître comme des éléments du résultat des entreprises, à l'instar du chiffre d'affaires. L'idée est que le chiffre d'affaires n'est pas pleinement un élément de résultat mais encore un élément de la production, dans le sens où il ne représente que la valeur totale de ce qui est produit mais auquel il faudrait retirer la valeur des intrants pour déterminer le résultat effectif de l'entreprise en termes de création de valeur (et donc de faculté contributive). Le principal impôt de la sorte est la C3S, correspondant à 0,16 % du chiffre d'affaires des

5. Ce même montant est reporté par l'Insee dans le tableau T\_3217 de la comptabilité nationale pour chacune des trois années de 2019 à 2021.

6. Ces impôts de substitution représentent 71 % de la catégorie impôts sur les salaires et le quart de l'ensemble de impôts de production tels que définit par Martin P. et Paris H., *Éclairages complémentaires sur les impôts sur la production*, op. cit.

7. 9,4 milliards d'euros en 2019, 9,2 en 2020 et 9,8 en 2021.

entreprises dont le chiffre d'affaires dépasse 19 millions d'euros annuels. Il y a eu 21 000 entreprises contributrices en 2021 pour un montant prélevé de 3,6 milliards d'euros<sup>8</sup>. La C3S ne rentre pas dans le cadre du présent article car elle finance l'assurance vieillesse et non les collectivités locales.

La valeur ajoutée est une notion intermédiaire entre le chiffre d'affaires et le revenu dans le sens où est déduite la valeur des intrants matériels mais continue d'inclure la masse salariale. De ce point de vue, la CVAE est un impôt particulier. Il est issu de la réforme de la TP en 2010, en remplacement de la part de l'assiette de cet impôt qui était constituée de la valeur d'achat des équipements (et qui était donc clairement une taxe sur les facteurs matériels de production). L'objectif de la réforme était de passer d'un impôt de production (sur les équipements) à un impôt sur la valeur produite.

Toutefois, la CVAE reste incluse dans les impôts de production pour deux principales raisons. La première est le mode de calcul de l'assiette, qui est la valeur ajoutée brute, et non la valeur ajoutée nette des amortissements. La conséquence est, qu'en réalité, cette contribution n'impose pas uniquement la valeur ajoutée mais en partie aussi les investissements en capital fixe. L'autre caractéristique est que le taux appliqué à cette assiette fiscale dépend du chiffre d'affaires de l'entreprise, et non directement du niveau de la valeur ajoutée.

Du point de vue des collectivités locales, la CVAE a rapporté de l'ordre de 15 milliards d'euros en 2019 et 2020 (soit 6,2% des ressources) avant de chuter à 7,5 milliards d'euros en 2021 (soit moins de 3,0% des ressources) du fait de la division par deux du taux dans le cadre de la loi de finances pour 2021. Le Gouvernement a annoncé qu'il envisageait de poursuivre cette suppression progressive de la CVAE. Une telle suppression diminuerait la part des ressources fiscales propres des collectivités locales

mais ne modifierait pas réellement leur pouvoir de taux car elles n'en disposaient pas sur cet impôt. En effet, le taux est national, appliqué à la valeur ajoutée nationale de l'entreprise, et les recettes sont ensuite réparties entre les collectivités locales hébergeant des établissements de l'entreprise en fonction de l'emploi et du foncier utilisés par ces établissements.

### Les arguments contre les impôts de production

L'accusation d'inefficacité des impôts de production relève de deux principaux arguments. Le premier insiste sur le fait que, contrairement à l'imposition des sociétés, qui impose le résultat final de l'entreprise (une imposition de bas de bilan), c'est-à-dire sa réelle faculté contributive (ou l'équivalent entrepreneurial du revenu), les impôts de production s'appliquent sur des valeurs qui ne reflètent pas cette faculté (imposition de haut de bilan). Dans ce sens, ils peuvent mettre en péril des entreprises peu bénéficiaires, donc peu solvables, soit parce qu'elles sont peu rentables, soit parce qu'elles sont en phase de lancement ou d'accroissement et ont des bénéfices encore faibles au regard des investissements qu'elles viennent de réaliser.

Le second argument repose sur l'aspect plus complexe du choix le plus efficace de structuration de la production. L'idée est qu'en imposant un facteur de production en particulier, on désincite les entreprises à l'utiliser et on les pousse à leur substituer d'autres facteurs moins adaptés. Selon cet argument, l'imposition des équipements devrait limiter les investissements, l'imposition du travail devrait nuire à l'emploi et l'imposition du foncier limiter son usage.

De ce point de vue, la littérature empirique est intéressante pour mesurer la réalité de ces effets potentiels, et le poids d'effets potentiellement

8. Les valeurs étaient supérieures en 2019 (3,9 Mds€) et en 2020 (4,1 Mds€) (T\_3217 ; <https://www.urssaf.fr/portail/c3s>).

opposés. Pour ce qui concerne le foncier tout d'abord, il est à noter que l'offre est globalement peu adaptable ; en tout état de cause, l'offre évolue nettement moins vite que la demande. Il en découle que des impôts ou subventions sur les marchés immobiliers ne modifient que très marginalement le prix effectivement payé par les locataires. C'est ainsi que de très nombreuses études sur l'immobilier d'habitation ont montré que les aides au logement avaient plus d'impact sur les revenus des bailleurs que sur les loyers nets de subventions effectivement payés par les locataires<sup>9</sup>. Même si moins d'études ont analysé le cas de l'immobilier d'entreprise, c'est sûrement la raison pour laquelle l'évaluation de Camille Urvoy<sup>10</sup> ne trouvait pas d'effet de la CFE sur l'activité des entreprises : ni sur l'emploi, ni sur le chiffre d'affaires ni sur les exportation.

Pour ce qui concerne les taxes sur le travail, les très nombreuses réformes d'allègements des cotisations sociales, principalement en France mais également à l'étranger, nous offrent de grands terrains d'expérimentation. Dans un livre récent<sup>11</sup>, nous présentons avec Bruno Palier une méta-analyse de ces études empiriques, qui expose la très grande faiblesse du lien effectif entre cotisations sociales et emploi. Pour les allègements sur un large spectre de salaires, le cas du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE)<sup>12</sup> montre même une absence totale d'effet emploi. L'argumentation théorique considère que ce ne sont que les cotisations sur les salaires très proches du salaire minimum de croissance (SMIC) qui ont un effet, ce que semblait confirmer une étude initiale des premiers allègements du début des années 1990 en France<sup>13</sup>. Toutefois, une réévaluation de ces réformes avec des bases de données plus riches et des méthodologies plus modernes<sup>14</sup> montre qu'il ne s'agit pas réellement d'un mécanisme lié au facteur travail mais d'un effet de court terme restreint aux entreprises les plus en difficultés pour lesquelles une aide financière, quelle que soit sa forme, détend les contraintes de liquidité. On peut en tirer comme conclusion que le versement mobilité, qui est une taxe sur l'ensemble des salaires à taux relativement faible, doit avoir au pire un effet très limité sur l'emploi que doivent plus que compenser les infrastructures de transport qu'il finance.

---

9. Pour la France, voir notamment : Grislain-Létrémy C. et Trevien C., *The Impact of Housing Subsidies on the Rental Sector: The French Example*, 2014, Insee, document de travail n° G2014/08 ; Fack G., "Are Housing Benefit an Effective Way to Redistribute Income? Evidence from a Natural Experiment in France", *Labour Economics* 2016, vol. 13(6), p. 747-771.

10. Urvoy C., *Impôts sur la production : quel impact sur la compétitivité ? Analyse de trois taxes sur données d'entreprises*, 2019, CAE, focus n° 35.

11. Carbonnier C. et Palier B., *Les femmes, les jeunes et les enfants d'abord. Investissement social et économie de la qualité*, 2022, PUF.

12. Carbonnier C., Malgouyres C., Py L. et Urvoy C., "Who Benefits from Tax Incentives? The Heterogeneous Wage Incidence of a Tax Credit", *Journal of Public Economics* 2022, vol. 206(C).

13. Crépon B. et Desplatz R., « Une nouvelle évaluation des effets des allègements de charges sociales sur les bas salaires », *Économie et statistique* 2001, n° 348, p. 3-34.

14. Cottet S., "Payroll Tax Reductions for Minimum Wage Workers: Relative Labor Cost or Cash Windfall Effects?", *PSE Working Paper* 2022.

On retrouve le même résultat de faiblesse de la spécificité des impacts et d'un effet diffus de desserrement des contraintes de liquidité pour les entreprises les moins productives dans le cas des taxes sur les équipements, comme le montre l'évaluation de la transformation de la partie équipements de la TP en CVAE<sup>15</sup>. Ainsi, s'il reste une forme d'imposition des immobilisations dans la CVAE, son impact négatif est probablement limité, et d'ailleurs l'analyse de cette taxe par un rapport du CAE<sup>16</sup> n'a pas réussi à mettre au jour un effet comportemental des entreprises.

En revanche, cette même étude a trouvé que l'imposition du chiffre d'affaires pouvait avoir un impact significativement négatif sur les exportations des entreprises, grâce à une analyse de la réforme exonérant de C3S les entreprises réalisant moins de 19 millions d'euros de chiffre d'affaires annuel. Le fait de n'avoir pas trouvé d'effet pour la CVAE peut venir du fait que la dimension chiffre d'affaires de cette taxe reste également limitée : si le taux est tout d'abord croissant, il atteint en fait très rapidement son maximum et donc ne dépend pas de variations du chiffre d'affaires pour la majeure partie de la production française.

### Avantages et inconvénients d'une fiscalité locale alternative sur les entreprises

Il apparaît ainsi que les différentes réformes de la fiscalité locale ayant consisté à éliminer ou baisser les impôts dits « de production » ont réduit la capacité des collectivités locales à avoir la main sur le montant des impôts locaux qui les financent. Les impôts de production restant ne paraissent pas avoir un impact négatif notable sur le tissu productif français. Toutefois, le remplacement de la CVAE par une part de l'impôt sur les sociétés (IS) distribuée selon la même clef de répartition, comme proposé par le CAE, ne réduirait pas les marges de manœuvre des collectivités locales dans le sens où elles n'ont déjà pas de pouvoir sur le taux de CVAE.

Toutefois, un tel remplacement ne serait pas sans conséquences, sur les entreprises ni sur les collectivités locales. Les entreprises seraient gagnantes ou perdantes à la substitution en fonction de leur fonction de production : une valeur ajoutée plus ou moins importante rapportée à leur masse salariale. Les collectivités seraient potentiellement touchées également, selon qu'elles hébergent une plus grande proportion d'entreprises gagnantes ou perdantes, ce qui nécessiterait des ajustements *via* les autres dotations. De plus, l'assiette de l'IS est une assiette encore plus volatile que la valeur ajoutée, ce qui augmenterait l'irrégularité des ressources des collectivités locales et les forcerait à développer des dispositifs d'ajustement.

15. Bergeaud A., Carbonnier C., Jousselin É. et Malgouyres C., "Shocking Capital: Firm-level Responses to a Large Business Tax Reform in France. Proceedings", Annual Conference on Taxation and Minutes of the Annual Meeting of the National Tax Association 2019, vol. 112, p. 1-28.

16. Urvoy C., *Impôts sur la production : quel impact sur la compétitivité ? Analyse de trois taxes sur données d'entreprises*, op. cit.

17. Martin P. et Trannoy A., *Les impôts sur (ou contre) la production*, op. cit.

# Développement économique : refondons le pacte entre l'État et les collectivités territoriales

Plusieurs chantiers annoncés par le président de la République en matière économique interrogent directement la relation entre l'État et les collectivités territoriales. C'est le cas de la suppression de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) qui redonnera de l'oxygène aux entreprises, mais qui pose la question de la compensation des intercommunalités et de leur lien avec le monde économique. C'est le cas, ensuite, de France Travail, qui fait l'objet de discussions avec les partenaires sociaux, et qui vise à mieux coordonner les actions de Pôle emploi, des régions et des missions locales. Quoi qu'il en soit, alors que l'État a longtemps eu le monopole des politiques économiques, le rôle des élus locaux est croissant et il conviendra d'en tirer toutes les conséquences.

Par **David Carmier**, enseignant à Sciences Po Paris, adjoint au maire de Sartrouville et conseiller communautaire

### Résumé

Si les élus locaux ont pendant longtemps été tenus à l'écart du développement économique, l'État assurant un quasi-monopole en la matière, les nombreuses lois de décentralisation qui se sont succédées depuis 1982 ont transformé le paysage institutionnel en profondeur. La répartition des compétences actuellement en vigueur découle de la mise en œuvre de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015, portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite « loi NOTRe », qui fait reposer l'essentiel du développement économique sur la région et l'intercommunalité, bien que la commune et le département conservent des compétences de proximité absolument essentielles en matière d'attractivité.

Compte tenu de l'éclatement des compétences en un nombre d'acteurs importants, toute rivalité entre l'État et les collectivités territoriales serait contreproductive, voire

irresponsable. Nous devons avancer ensemble pour le bien de nos entreprises et du dynamisme économique de nos territoires. C'est dans cet état d'esprit que la gestion de la crise sanitaire a eu lieu et que le plan de relance a été déployé. Au total, sur les 100 milliards d'euros, près de 16 milliards ont fait l'objet d'une territorialisation précise, notamment dans le cadre d'appels à projets déconcentrés, tandis que des accords de relance ont été conclus entre les préfets et les présidents de conseils régionaux.

À l'avenir, l'État devra continuer de se déployer, notamment en direction des territoires en déprise, ruraux comme urbains, de métropole ou d'outre-mer, pour les soutenir financièrement, leur apporter de l'ingénierie et mobiliser l'ensemble des dispositifs de nature à favoriser leur revitalisation. L'État doit être aux côtés des élus locaux dans

cette lutte contre les inégalités territoriales. Chacun dans son rôle, mais ensemble, car les défis à affronter impliquent une mobilisation de tous. La création de France Travail, chantier annoncé par le chef de l'État lors de la campagne présidentielle de 2022, sera un

moment de vérité. Si personne ne conteste la nécessité de mieux coordonner tous les acteurs compétents en matière d'emploi, il faudra privilégier le partenariat à la reprise en main.

## Pas de développement économique sans partenariat

### *De la tutelle au partenariat*

Depuis 1789, les relations entre l'État et les collectivités territoriales ont connu une histoire tourmentée marquée par l'alternance de vagues d'autonomie et de reprise en main. La décentralisation, telle que nous la connaissons aujourd'hui, est un acquis relativement récent. Ce n'est qu'à compter de l'acte I de la décentralisation (de 1982 à 1986, 25 lois complétées par environ 200 décrets se succèdent), porté par Gaston Defferre, que le préfet ne préside plus le conseil départemental, que la région est élue au suffrage universel, que le contrôle d'opportunité du préfet a été remplacé par un contrôle de légalité et que des transferts majeurs de compétences ont eu lieu, notamment en matière d'aménagement du territoire et de développement économique.

Malgré ce changement de paradigme, l'État a mis du temps à faire évoluer son logiciel et à en tirer toutes les conséquences. Ce qu'il avait transféré par la loi, il voulait continuer à le contrôler par la norme et la subvention. Si l'état d'esprit général a

commencé à évoluer, il est nécessaire d'aller encore plus loin, tant les compétences sont aujourd'hui partagées et que toute rivalité serait contreproductive. Aux yeux de nos concitoyens, l'État et les collectivités ne constituent que les deux faces d'une même monnaie : celle de la puissance publique !

La crise du covid-19 a permis de remettre sur le devant de la scène le binôme préfet/maire<sup>1</sup>, tout comme la mise en œuvre du plan de relance a montré l'importance des régions et intercommunalités dans leur déclinaison territoriale. Si le pays a tenu lors de cette crise inédite, c'est grâce aux élus locaux qui s'engagent au quotidien pour accompagner leurs administrés, protéger les plus fragiles, organiser la vaccination et accélérer la reprise économique.

### *Une nouvelle répartition des rôles entre l'État et les élus locaux*

Historiquement, l'État dispose d'un quasi-monopole en matière de politique économique. Si la politique monétaire a été transférée à la Banque centrale européenne (BCE) au 1<sup>er</sup> janvier 1999, les compétences maintenues dans le giron de l'État demeurent nombreuses : investissements publics

1. À ce sujet : Boulay F., « La diversité des parcours des préfets confrontés à la crise sanitaire », *Horizons publics* mars-avr. 2021, n° 20, p. 36-41.

dans le cadre du budget, monopole de la politique fiscale, définition de la politique économique et financière au niveau national, accompagnement des demandeurs d'emploi à travers Pôle emploi, formation, assurance chômage en lien avec les partenaires sociaux, etc.

Toutefois, depuis la loi de décentralisation n° 82-213 du 2 mars 1982, relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, les collectivités territoriales et leurs groupements ont connu un accroissement significatif de leurs compétences, dans de nombreux domaines ayant un lien direct avec les entreprises. La répartition des compétences actuellement en vigueur découle essentiellement de la mise en œuvre de la loi NOTRe, qui fait reposer l'essentiel du développement économique sur la région et l'intercommunalité :

- la commune, maître de l'aménagement : à travers les PLU et la délivrance des permis de construire, le maire reste au cœur de l'aménagement de son territoire. De plus, nombre de ses compétences de la vie quotidienne (sécurité, petite enfance, enseignement, aménagement, environnement, voirie, etc.) concourent directement à l'attractivité du territoire. Seul détenteur de la clause de compétence générale, le maire a également en charge le soutien aux commerces de proximité et à l'immobilier d'entreprise, en lien avec les intercommunalités. Enfin, la gestion d'équipements touristiques et l'animation du territoire relèvent encore de la commune ;

- l'intercommunalité, acteur économique de proximité : de nombreuses compétences économiques, qui relevaient autrefois de la commune, ont fait l'objet d'un transfert au 1<sup>er</sup> janvier 2017. C'est notamment le cas de la création, de la gestion et de l'entretien des zones d'activité économique (ZAE), de l'immobilier d'entreprise ou encore la promotion du tourisme, compétence qu'elle partage avec le département. L'animation commerciale, les relations avec les partenaires et la promotion du territoire sont également de son ressort. Par ailleurs, les EPCI disposent de compétences en matière d'aménagement (schéma de cohérence territoriale [SCoT] et le plan local d'urbanisme intercommunal [PLUi]), de transport (organisation des mobilités) et de logement (programme local d'habitat [PLH]) ;

- le département, garant de la solidarité territoriale : depuis la loi NOTRe, la majeure partie des compétences économiques ont été transférées à la région et aux intercommunalités. Toutefois, elle continue de jouer un rôle économique dans les secteurs de la pêche, de l'agriculture ou du tourisme, tout en assurant des missions de solidarité territoriale, parfois à travers l'action de sociétés d'économie mixte (SEM) ou de sociétés publiques locales (SPL) ;

- la région, chef de file en matière économique : depuis 2015, elle dispose d'un rôle majeur de coordination, notamment en ce qui concerne la définition des régimes d'aides aux entreprises. De plus, elle pilote, en lien avec l'État, les pôles de compétitivité et élabore le schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) qui permet de planifier le développement économique sur l'ensemble du territoire.

 La crise du covid-19 a permis de remettre sur le devant de la scène le binôme préfet/maire, tout comme la mise en œuvre du plan de relance a montré l'importance des régions et intercommunalités dans leur déclinaison territoriale.

## Sans les élus locaux, comment arriverons-nous à construire les 15 millions de logements qui nous manquent d'ici 2050, redynamiser et réindustrialiser nos territoires tout en reliant les bassins d'emploi et les bassins de population par des transports adaptés ?

### ***Vers une nouvelle méthode de travail***

De nombreuses politiques publiques, directement liées à l'attractivité et au développement économique de nos territoires, sont désormais partagées entre les collectivités territoriales et l'État. Dans ce contexte, la mise en place d'une relation partenariale et coopérative devient une impérieuse nécessité. Sans les élus locaux, comment arriverons-nous à construire les 15 millions de logements qui nous manquent d'ici 2050, redynamiser et réindustrialiser nos territoires tout en reliant les bassins d'emploi et les bassins de population par des transports adaptés ?

D'autre part, avec la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021, portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, dite « loi Climat et résilience », le législateur a prévu une baisse de l'artificialisation des sols de moitié d'ici 2031 et fixé l'objectif de zéro artificialisation nette (ZAN) des sols pour 2050, afin d'endiguer l'étalement urbain. Il s'agit d'un changement complet de paradigme qui va révolutionner les conditions d'aménagement du territoire. Si cet objectif est louable, les élus locaux, compétents en matière de développement économique, d'urbanisme et d'aménagement, seront nécessairement en première ligne et auront besoin d'un accompagnement renforcé de l'État. Avec un foncier rare,

ils devront rendre des arbitrages difficiles et choisir entre le logement, les équipements d'intérêt collectif et la création de nouvelles zones d'activité pour les entreprises.

La définition d'une nouvelle méthode de travail passe par le respect de plusieurs principes. En premier lieu, toute réforme impactant directement les collectivités territoriales devra faire systématiquement l'objet de discussions approfondies avec les associations d'élus. Comment réformer la politique de l'emploi ou soutenir la revitalisation économique de territoires en déprise, sans la définition d'une stratégie partagée avec les élus locaux qui sont les fantassins de la première ligne ? Ensuite, lorsque des compétences sont partagées ou nécessitent une coordination, le recours à la voie contractuelle semble impératif. Cette méthode utilisée dans le cadre des contrats de plan État-région (CPER), qui financent des priorités stratégiques en matière d'investissement, mériteraient d'être étendue à d'autres domaines. Enfin, des structures en commun, associant l'État et les collectivités territoriales, pourraient aussi se développer à l'image des établissements publics et d'aménagement de Mayotte et de Guyane (EPFAM et EPFAG) qui assurent la maîtrise foncière et accompagnent le développement économique des territoires concernés, ou, plus récemment, l'Agence nationale de cohésion des territoires (ANCT).

Finalement, pour être efficace, ce nouveau partenariat devra se structurer autour de deux axes : des moyens renforcés pour les collectivités territoriales et un réarmement massif de l'État pour lutter plus contre les inégalités territoriales et faciliter la réindustrialisation des territoires en difficulté.

### Une ambition économique a déployé dans tous les territoires

#### De la lutte contre le covid-19 à la territorialisation du plan de relance

La pandémie du covid-19 a frappé de plein fouet notre pays début 2020. Dans ce cadre, les élus locaux ont assuré des missions essentielles ayant permis au pays de tenir debout : plan de continuité des services publics, aide aux plus démunis, distribution de masques et de tests, organisation avec l'État de la campagne de vaccination, etc. De plus, au-delà du « quoi qu'il en coûte » de l'État (activité partielle, fonds de solidarité, prêts garantis par l'État, report de charges, etc.), les régions ont mis en place leurs propres fonds de solidarité pour accompagner les entreprises en difficulté.

Dans un second temps, l'État a tenu à associer les élus locaux à la mise en œuvre de France Relance afin de territorialiser au maximum les mesures adoptées. Au total, sur les 100 milliards d'euros du plan de relance, près de 16 milliards ont fait l'objet d'une territorialisation précise, notamment dans le cadre d'appels à projets déconcentrés (opérations d'aménagement commercial, rénovation énergétique des bâtiments, opération « plan de relance pour l'industrie », etc.).

L'accord de partenariat signé entre le Premier ministre et les présidents de conseils régionaux le 28 septembre 2020 a prévu la participation directe des régions à cette démarche. D'une part, l'État s'engage à inscrire dans les nouveaux CPER un effort en faveur de l'investissement public et annonce sa mobilisation pour leur garantir une plus forte capacité financière d'investissement. D'autre part, les régions s'engagent à investir massivement dans la relance. C'est ainsi que des accords régionaux de relance ont été signés pour deux ans (2021-2022), entre les régions et l'État, en avance de phase de la nouvelle génération de CPER 2021-2027.

## Zéro artificialisation nette et développement économique

La loi n° 2021-1104 du 22 août 2021, portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets prévoit que le rythme d'artificialisation des sols diminue de moitié d'ici 2031 par rapport à la période 2011-2021 et que le ZAN des sols soit atteint en 2050. À cette date, toute artificialisation supplémentaire ne pourra avoir lieu que si elle est compensée par une opération de renaturation équivalente. Pour y parvenir, les élus locaux devront modifier les documents d'urbanismes, à commencer par le SRADDET au niveau régional, pour se mettre en conformité avec cet objectif contraignant. Il s'agit d'un changement majeur mettant l'élu local à l'épicentre de plusieurs priorités qu'il devra arbitrer (protection des espaces naturels, construction de logements, développement économique, etc.). Comme l'a souligné le sénateur Jean-Baptiste Blanc dans son rapport du 29 juin 2022, *Les outils financiers pour soutenir l'atteinte de l'objectif de zéro artificialisation nette*, l'État devra accompagner les élus locaux à travers la mise en place de dispositifs financiers ou fiscaux. Ce changement de paradigme n'est pas sans conséquence en matière de développement économique : le foncier devenant rare, les élus devront arbitrer les projets retenus tandis que le secteur du BTP, très pourvoyeur d'emplois, devra se réinventer pour construire la ville autrement.



L'État a tenu à associer les élus locaux à la mise en œuvre de France Relance afin de territorialiser au maximum les mesures adoptées.

Enfin, en ce qui concerne le suivi de la mise en œuvre du plan de relance, il est apparu nécessaire d'associer au maximum les services de l'État et les élus locaux. En ce sens, la circulaire du 23 octobre 2020 a prévu la mise en place de « comités régionaux de pilotage et de suivi » et de « comités départementaux du plan de relance » pour suivre le rythme d'avancement des mesures, informer les citoyens et les acteurs économiques, identifier d'éventuels blocages et déployer plusieurs dispositifs au plus près du territoire. L'État, de son côté, a mis en place des sous-préfets à la relance pour mettre en œuvre territorialement le plan de relance, et lever, aux côtés de l'ensemble des partenaires locaux, les blocages qui en empêchent la concrétisation.

### **La revitalisation économique des territoires**

En 1947, Jean-François Gravier publiait un ouvrage intitulé *Paris et le désert français*<sup>2</sup> montrant les fractures territoriales entre la capitale et le reste du pays. Plus récemment, le mouvement de métropolisation a contribué à créer un clivage entre les grandes villes, qui concentrent une part croissante des richesses, et les communes rurales, dans lesquelles vivent près d'un tiers des Français. Cette déprise concerne aussi les territoires périphériques et ceux qui ont été frappés de plein fouet par la désindustrialisation. Face à cela, l'État doit lutter contre ces inégalités territoriales !

En premier lieu, l'État doit soutenir financièrement les collectivités et les accompagner dans la réalisation de leurs investissements de nature à créer des conditions favorables au développement économique. N'oublions pas qu'elles représentent désormais 75 % de l'investissement public ! Entre 2011 et 2019, les dotations d'investissement sont passées de 700 millions d'euros à 1,9 milliard d'euros, tandis que le droit des marchés publics a été assoupli par un relèvement des seuils pour permettre aux élus d'agir plus vite. De plus, pour soutenir les collectivités les plus fragiles et leur permettre de développer leur territoire, les dotations de solidarité rurale et urbaine augmentent de 180 millions d'euros par an depuis 2017.

Deuxièmement, le soutien de l'État doit porter sur l'ingénierie territoriale. Concevoir des routes ou ériger des zones d'activité économique (ZAE) nécessite un niveau élevé d'ingénierie. Si la création de l'ANCT par la loi n° 2019-753 du 22 juillet 2019 permet d'accompagner les élus dans la réalisation de leurs projets, ces efforts doivent se poursuivre dans la durée. Pour redynamiser les centres-villes et les villes moyennes, et revitaliser économiquement les territoires concernés, l'État a également déployé des programmes nationaux comme « Action cœur de ville » (5 Mds€ pour 234 communes) ou « Petites villes de demain » (1 624 communes).

2. Gravier J.-F., *Paris et le désert français*, 1947, Flammarion.

Troisièmement, concernant le soutien aux entreprises, le programme Territoires d'industrie, lancé le 22 novembre 2018, a permis de financer près de 1 800 projets industriels dans 146 territoires. Ce dispositif, qui cible plus spécifiquement les entreprises dans les territoires à forts enjeux industriels, repose sur une gestion très décentralisée associant les élus locaux et les industriels. Les entreprises éligibles bénéficient d'une large palette d'outils dont un appui de la Banque des territoires ou la mobilisation du volontariat territorial en entreprise (VTE) qui permet d'orienter de jeunes diplômés vers des petites et moyennes entreprises (PME) industrielles.

Enfin, pour accompagner les entreprises en difficulté, les services de l'État ont déployé depuis une quinzaine d'années plusieurs outils, dont les commissaires aux restructurations et préventions des difficultés des entreprises (CRP). Positionnés auprès des préfets de région, ils sont le point d'entrée pour les entreprises en difficulté, au niveau local, et assurent le lien avec la direction générale des entreprises (DGE) et le délégué interministériel aux restructurations des entreprises. Dans le contexte de la crise sanitaire, leur mission s'est ajustée afin de répondre aux tensions de trésorerie et aux incertitudes liées à la baisse de la demande ou les difficultés d'approvisionnement.

### **Le développement territorial : quelles perspectives ?**

Tout d'abord, même si les Français se passionnent souvent pour les débats institutionnels, il est déjà possible pour un élu de renforcer l'attractivité de son territoire à droit constant. Les projets locaux nécessitent des subventions et de l'ingénierie, pas nécessairement des évolutions législatives majeures. Toutefois, la mise en œuvre d'une véritable politique de proximité permettrait de donner davantage de prérogatives aux acteurs du quotidien, qui connaissent le mieux nos territoires, les élus locaux comme les préfets. Dans la continuité de loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration, dite « loi 3DS », et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, l'adoption d'un nouvel acte de décentralisation contribuerait à renforcer les prérogatives des élus locaux en matière de développement économique, d'emploi, de logement, de transition écologique et de mobilité.



**La mise en œuvre d'une véritable politique de proximité permettrait de donner davantage de prérogatives aux acteurs du quotidien, qui connaissent le mieux nos territoires.**



Les collectivités territoriales doivent pouvoir disposer de moyens suffisants, car ce sont elles qui créent en partie les conditions du développement économique et de l'attractivité de leur territoire.

Toujours sur le terrain institutionnel, le chef de l'État a annoncé la création de France Travail afin d'optimiser la politique de l'emploi qui est aujourd'hui éclatée entre de nombreux acteurs (ministère de l'Emploi, Pôle emploi, région, département, missions locales, etc.). Sans préempter les arbitrages définitifs, il apparaît nécessaire de mieux coordonner les acteurs locaux, afin d'améliorer la formation et l'accompagnement des demandeurs d'emploi, sans aboutir à une recentralisation qui serait un recul regrettable et déresponsabilisant pour des élus qui connaissent très bien leur bassin de population.

Ensuite, dans la continuité de la territorialisation du plan de relance et de l'élaboration de la nouvelle génération de CPER (2021-2027), il semble important de faire encore davantage de sur-mesure, les bassins d'emploi et la nature des entreprises présentes étant parfois très différents d'un territoire à l'autre. Même si cela interroge notre relation au principe d'égalité, il est nécessaire de rompre avec le principe d'uniformité qui veut que chaque territoire s'organise et fonctionne de manière identique. Il est indispensable de donner plus de libertés aux collectivités afin de leur permettre de s'organiser différemment au regard de leurs particularismes ! Il faut également faciliter le recours aux expérimentations dès lors que certaines collectivités veulent

avancer plus rapidement que d'autres. Enfin, il faut permettre au préfet de déroger à certaines règles au niveau national, notamment pour accélérer certains projets de réindustrialisation ou faciliter le versement de subventions, dans la continuité des décrets n°s 2017-1819 du 29 décembre 2017 relatif au comité social et économique et 2020-412 du 8 avril 2020 relatif au droit de dérogation reconnu au préfet.

Enfin, la question du financement des collectivités territoriales est essentielle. Elles doivent pouvoir disposer de moyens suffisants, car ce sont elles qui créent en partie les conditions du développement économique et de l'attractivité de leur territoire : qualité de l'habitat, logements disponibles, espaces verts, écoles, crèches, services aux entreprises, connexion aux réseaux de transport, etc. La suppression de la CVAE sur deux ans, qui contribuera à baisser les impôts de production et rapprocher la France de la moyenne européenne, va dans la bonne direction mais devra donner lieu à une compensation financière suffisante de la part de l'État. En revanche, les intercommunalités ne disposeront plus qu'à la marge de recettes fiscales en lien avec les entreprises, déconnectant un peu plus leur modèle de financement des dynamiques économiques territoriales.

# Réserver des droits de construction aux entreprises, faire des efforts sur l'habitat

Les intercommunalités sont petit à petit montées en puissance sur l'appui au développement économique, de sorte qu'elles sont aujourd'hui les interlocuteurs incontournables des entreprises. D'autant plus dans le contexte de crise économique actuelle, mais aussi avec les changements qui se profilent : renforcement du zéro artificialisation nette (ZAN) ou disparition programmée de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) qui posent la question de la répartition de la richesse économique. Deux directeur-rices généraux-ales de services (DGS), l'une d'un territoire rural, l'autre d'un territoire industriel nous disent leurs préoccupations... et actions. Entretien croisé avec Célia Escurat, DGS de Haute-Corrèze communauté<sup>1</sup> (HCC) et Régis Petit, DGS de la communauté d'agglomération Seine-Eure<sup>2</sup> (CASE) et élu, le 4 octobre 2022, nouveau président de l'Association des directeurs généraux des communautés de France (ADGCF).

Propos recueillis par **Frédéric Ville**, journaliste indépendant



Célia Escurat

Célia Escurat a intégré l'Institut d'études politiques de Lyon en 2002, puis le master 2 Gestion des collectivités locales à Clermont-Ferrand. Après un stage au conseil régional d'Auvergne (service des fonds européens), elle passe le concours d'attachée, puis devient DGS de la communauté de communes Ussel-Meymac Haute-Corrèze<sup>3</sup> (CCUMHC) et ensuite DGS de HCC, issue de la fusion de la CCUMHC avec cinq autres intercommunalités.



La préservation des milieux naturels et aquatiques représente donc un enjeu fort pour temporiser et sécuriser.

1. 33 330 habitants, 71 communes, Corrèze et Creuse.  
2. 106 000 habitants, 60 communes, Eure.  
3. 17 000 habitants, 19 communes, Corrèze.



Régis Petit

Régis Petit, géologue de formation, a été chargé de mission environnement à la région Haute-Normandie de 1995 à 1998. Après le concours d'ingénieur territorial, il rejoint la CASE fin 1998, comme responsable eau et assainissement. Au sein de cette communauté qui passe de trois communes pionnières à 60 et fusionne avec deux EPCI voisins, il devient DGS techniques, puis DGS en 2018.

Crédit : Eric Bénéard.



**Il faut réserver des droits à construction en matière de développement économique et fournir des efforts sur l'habitat.**

### **Comment caractérisez-vous le profil économique de vos territoires respectifs ?**

**Célia Escurat** – HCC est un territoire rural à l'ouest du Massif central, à cheval sur la Corrèze (60 communes) et la Creuse (11 communes) et qui couvre en superficie un tiers du département de la Corrèze. Nous avons beaucoup de petites communes, dont 24 en dessous de 100 habitants. Le taux de chômage est peu élevé à 4,7%<sup>4</sup>. Avec une forêt qui couvre plus de 50 % du territoire, notre économie est orientée sur la filière bois : bois d'œuvre surtout, mais aussi bois énergie en développement, avec quelques unités de production de pellets. La filière agricole (principalement de l'élevage, bovin – race limousine – et ovin) est encore plus importante avec 1 emploi sur 6 (17 %) sur notre territoire<sup>5</sup>. Ajoutons la filière médico-sociale avec la Fondation Jacques-Chirac, et ses 800 emplois sur les nombreux établissements de HCC<sup>6</sup> accueillant des autistes et personnes en situation de handicap mental, physique. Nous sommes enfin un pays touristique qui met notamment à profit son image de pays vert.

Parmi nos points de vigilance, notons la raréfaction de la ressource en eau et le changement climatique qui fragilisent les filières bois et agricoles, avec déjà un élevage bovin naisseur peu rémunérateur. La préservation des milieux naturels et aquatiques représente donc un enjeu fort pour temporiser et sécuriser. Par ailleurs, le recrutement est un sujet de préoccupation pour nos entreprises, la mobilité constituant un frein pour de nombreux candidats et donc pour les entreprises : certaines multinationales se demandent d'ailleurs si elles ne vont pas fermer leurs portes.

**Régis Petit** – La CASE, axée sur les vallées de la Seine et de l'Eure, desservie par les autoroutes A13 et A154 et le chemin de fer, est un territoire très industriel. Louviers (18518 hab.) était traditionnellement un bastion du tissu et de la chaussure, avant d'accueillir pendant un temps les usines Wonder, Philips ou Polygram (production de disques Vinyl). Notre territoire résilient est passé dans les années 1970,

4. Taux de chômage à Ussel au premier trimestre 2022 (<https://ville-data.com/chomage/Ussel-19-19275>). Sur la même période le taux de chômage au niveau national était de 7,3% (source : Insee).

5. La part des actifs agricoles en France était, elle, bien inférieure, à 2,5 % en 2020 (Insee, 2020).

6. 21 établissements ont été recensés sur le site de la Fondation Jacques-Chirac (<https://www.fondationjacqueschirac.fr/nos-etablissements>).

et surtout 1990, d'une industrie avec beaucoup de salariés et peu de valeur ajoutée, à un tissu industriel à forte valeur ajoutée, notamment autour de la pharmacie ou des cosmétiques : Sanofi Pasteur (2 500 salariés), Valdepharm (Fareva) (550 salariés), Johnson & Johnson (550 salariés) dans la ville nouvelle de Val-de-Reuil (12 910 habitants), Aptar Pharma (plus de 1 000 salariés) à Val-de-Reuil et au Vaudreuil (3 681 hab.). Sans oublier Schneider Electric ou encore Hermès parfums au Vaudreuil et deux maroquineries, l'une à Val-de-Reuil et l'autre bientôt à Louviers, ou encore nos entreprises de logistique et de mécatronique. Au total, la moitié des 45 000 emplois de notre territoire sont industriels. Nos 39 parcs et zones d'activité économique (ZAE) sont bien aménagés et intégrés, notamment en terme paysager et de gestion hydraulique douce. Autant de nos habitants vont travailler sur l'agglomération rouennaise qui est à 30 kilomètres, que d'habitants de l'agglomération rouennaise viennent travailler chez nous. Situé à 100 kilomètres de Paris et de Deauville, le territoire a aussi une carte touristique à jouer avec ses vallées (Seine, Eure, Iton, Andelle, etc.), ses golfs, sites Natura 2000, son parc de loisirs et le parcours « La Seine à vélo » reliant Paris à la mer, etc.

Malgré tous ces atouts, le taux de chômage est de 7,9 % sur la CASE<sup>7</sup> : l'adéquation entre la qualification des candidats et les emplois eux-mêmes reste une problématique.

### ***Quelles sont les modalités d'intervention de votre intercommunalité visant à dynamiser ou à préserver le tissu économique local ?***

**Célia Escurat** – En 2022, un guichet unique a ouvert ses portes en cœur de ville à Ussel (9 358 habitants), le Pôleco, qui réunit tous les services qu'une entreprise peut être amenée à rencontrer ou à utiliser : direction du développement économique de HCC (5 agents), chambre de commerce et d'industrie (CCI) de Corrèze, office de commerce et d'artisanat de Haute-Corrèze, Pays de Haute-Corrèze-Ventadour, Maison de l'habitat, un espace de coworking, une salle de réunion et 12 bureaux.

On travaille avec les élus sur la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences territoriales (GPECT) : il s'agit de faire coïncider les profils recherchés par les entreprises avec les profils disponibles que nous irons prospecter sur des salons ou dans les universités ou encore par la création de formations initiales en local avec la région Nouvelle-Aquitaine. Nos centres d'accueil de demandeurs d'asile (CADA) constituent également une réserve de main-d'œuvre notamment pour l'industrie agroalimentaire, mais ce n'est pas toujours facile de surmonter les difficultés administratives d'embauche pour les entreprises.

Nous disposons également des outils classiques comme notre pépinière d'hôtel d'entreprises Milléco, située à Ussel et qui propose un accompagnement, des bureaux et ateliers à la location, mais aussi de la domiciliation et de la location ponctuelle d'espaces. Nous octroyons des aides économiques aux entreprises productives exportatrices (sylviculture, agriculture et industrie). Nous avons signé pour cela une convention avec la région qui nous permet de mettre en œuvre un règlement d'intervention et de soutenir également l'économie présentielle (artisans, commerçants, entreprises du tourisme) par le biais d'un accompagnement personnalisé : conseil, orientation vers des experts, subventions ciblées, cofinancement, etc. Toutes aides confondues, cela représente 2 millions d'euros sur quatre ans (2018-2021).

---

7. Sur la même période le taux de chômage au niveau national était de 7,4 % (source : Insee).

**Régis Petit** – À la CASE, nous aménageons et commercialisons nous-mêmes nos parcs et ZAE, tout en étant sélectifs sur les entreprises accueillies, car le foncier se fait rare. Nous assurons un accompagnement auprès des entreprises souhaitant s’implanter sur notre territoire, *via* notre direction du développement économique, de l’insertion et de la formation (17 personnes). Cette dernière appuie les entreprises sur toutes leurs questions relatives à une implantation : choix d’une ZAE, besoins spécifiques (eau, énergie, etc.), autorisation d’urbanisme *via* notre service de l’urbanisme qui instruit les permis de construire sur 59 communes, accueil des salariés *via* la conciergerie numérique Arsène, parfois à la demande des services ressources humaines (RH) d’une entreprise elle-même. On aide ainsi les salariés à trouver un logement, des places pour les enfants à l’école, une activité, etc. Nous octroyons une aide à l’immobilier pour la construction ou l’acquisition des bâtiments à vocation économique, soit au total 2,25 millions d’euros sur la période 2019-2023, montant presque doublé par la région Normandie. Nous travaillons avec l’Agence de développement de Normandie<sup>8</sup> pour activer les bons financements.

Nous avons aussi octroyé 1 million d’euros d’aides aux commerçants sur la période 2012-2021, dans le cadre d’opérations du fonds d’intervention et de soutien aux artisans et commerçants (FISAC), ceci pour l’amélioration de leur boutique, de leur outil de production ou l’accessibilité, grâce à deux dispositifs : une opération collective de modernisation (OCM) en secteur plus rural et une opération urbaine collective (OUC) en zone urbaine. Avec les aides de l’État, du département et de la région, cela fait au total 2,33 millions d’euros.

Nous nous efforçons également d’identifier les besoins en formation. Les jeunes n’ont pas nécessairement une image positive des entreprises. Alors, nous les sensibilisons au monde de l’entreprise en 5<sup>e</sup> (interventions dans les classes de représentants des entreprises), nous organisons des visites d’entreprises pour les 4<sup>e</sup> et accompagnons les 3<sup>e</sup> dans leurs recherches de stages d’observation (bourses aux stages). Face aux difficultés de recrutement, notamment dans certains métiers de l’industrie (maintenance, chaudronnerie, etc.), la CASE a mis en place un site Internet<sup>9</sup> regroupant les offres d’emploi du territoire. Nous avons animé avec nos partenaires de l’emploi un forum de l’intérim (novembre 2021) et avons accompagné un forum de l’emploi (mars 2022). Avec Pôle emploi, la région et les organismes de formation comme le Greta, nous veillons à ce que de nouvelles formations soient mises en place, en adéquation avec les besoins des entreprises (en caristes ou en conducteurs de lignes de production par exemple) s’installant sur notre territoire. Nous mettons ainsi à profit pour les entreprises le temps de construction de leur bâtiment (environ vingt-quatre mois).

Nous accompagnons aussi le parcours résidentiel des entreprises, de la pépinière à l’hôtel d’entreprises, jusqu’à l’implantation en ZAE. Nous faisons aussi le lien avec les propriétaires privés pour des entreprises qui veulent louer.

***Comment votre territoire a-t-il été affecté par la crise économique post-pandémie ?  
Quels outils avez-vous déployés pour protéger vos entreprises et les emplois locaux ?***

**Régis Petit** – Malgré des baisses ponctuelles de chiffre d’affaires, quelques licenciements d’intérimaires, les grandes entreprises notamment ont réagi très vite et le tissu industriel s’est montré très résilient.

---

8. Guichet unique en matière de développement économique et d’aides individuelles ou collectives aux entreprises normandes.

9. <https://emploi.seine-eure.com/>

Nous avons agi surtout auprès des commerçants et petites entreprises, avec sur 2020-2021, des aides pour 640 000 euros, abondées par la région pour 260 000 euros et par les communes pour 220 000 euros, aides attribuées en fonction de l'évaluation de la baisse du chiffre d'affaires, de la fermeture totale pendant certaines périodes.

**Célia Escurat** – Les impacts de la crise économique montrent une diminution de 142 emplois privés en Haute-Corrèze entre décembre 2019 et décembre 2020 qui s'explique par un effet local négatif. Les difficultés ont été amorties par les dispositifs de soutien mis en place par l'État<sup>10</sup>. HCC a aidé à hauteur de 123 000 euros les commerçants sur les premiers mois de la crise, alors même que les dispositifs d'État n'étaient pas tous en place et nous avons exonéré partiellement de cotisation foncière les commerçants et entreprises de tourisme. Depuis, les entreprises ont relancé leur activité. Mais des tensions existent sur l'emploi : ce sujet est d'autant plus complexe qu'il faudra trouver des effectifs dans tous les domaines. Les attirer et aussi les accueillir ; donc, Régis, votre conciergerie numérique, nous intéresse ! Simultanément, nous engageons une actualisation de stratégie économique, elle impliquera la mise en place d'écosystème d'acteurs publics et privés pour coconstruire les solutions adéquates.

### ***Comment envisagez-vous la mise en œuvre du ZAN sur votre territoire ? Est-ce une entrave ou un levier pour le développement de votre intercommunalité ?***

**Régis Petit** – Nous avons adopté deux plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi) sur notre territoire<sup>11</sup>, avec des efforts déjà conséquents de réduction de l'urbanisation par rapport aux PLU communaux initiaux. Les élus s'interrogent : s'ils ont fourni des efforts trop tôt, risquent-ils d'être pénalisés par rapport à ceux qui n'ont rien fait jusqu'ici ? Par ailleurs, quelles seront les modalités d'application du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) qui ne sont pas encore connues : un éventuel zonage ou une diminution de manière uniforme de l'urbanisation à l'échelle régionale ? Certains aménagements qui ont un impact au-delà de notre territoire grèveront-ils nos capacités à urbaniser ? Par exemple, les projets portés par l'État, tel le contournement est de Rouen ou la ligne (ferroviaire) nouvelle Paris-Normandie. Mais le ZAN va nous rendre intelligents : sur l'habitat, on va devoir densifier. Toutefois, sur l'industrie et l'économie, il faut être vigilant. Si on peut être inventif en demandant par exemple aux entreprises de mutualiser des parkings entre elles, cependant, la souveraineté énergétique qui doit progresser ou la réindustrialisation nécessaire ne doivent pas pâtir du ZAN. Il me semble qu'il faut réserver des droits à construction en matière de développement économique et fournir des efforts sur l'habitat.

**Célia Escurat** – La loi ne nous laisse que peu de temps pour intégrer le ZAN<sup>12</sup>. Nous avons adopté notre schéma de cohérence territoriale (SCoT) en décembre 2019 et prévoyons notre PLUi pour décembre 2022, avec un investissement en temps important des services et des élus (renouvelés à 50 % en

---

10. Chômage partiel, fonds de solidarité, prêts, plans de relance, etc.

11. PLUi Habitat adopté sur le territoire de l'ancienne CASE le 28 novembre 2019, ainsi que le PLUi de l'ancienne CC Eure-Madrie-Seine le 19 décembre 2019.

12. Pour les SCoT, l'évolution est engagée lors de la première révision ou modification après l'adoption du SRADDET. L'entrée en vigueur du SCoT adapté aux objectifs du SRADDET doit se faire dans le délai maximum de cinq ans après la promulgation de la loi Climat et résilience. Un SRADDET antérieur à cette loi qui ne prévoirait pas déjà des objectifs pour aboutir au ZAN et une réduction de l'artificialisation par tranches de dix ans devra lui-même évoluer dans un délai d'un an après la promulgation de la loi. Pour les PLU, l'évolution est engagée lors de la première révision ou modification après l'adoption du SRADDET. L'entrée en vigueur doit se faire dans le délai maximum de six ans après la promulgation de la loi.

2020...). Le ZAN vient donc fragiliser l'édifice construit, tout autant qu'il est une opportunité, en obligeant habitants et élus à questionner leurs habitudes, leurs pratiques et à repenser le développement local. Nous essayons de faire prendre conscience aux élus des enjeux : si notre PLUI n'est pas adopté dans les prochains mois, la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience, dite « loi Climat et résilience », et le ZAN, beaucoup plus contraignants, s'appliqueront. Ensuite, l'évolution de notre PLUI, après adoption du SRADDET et révision du SCoT, se fera pour nous avant août 2026<sup>13</sup>. Le ZAN est donc un levier à actionner avec douceur et pédagogie !

### **Quel est votre point de vue sur la suppression annoncée de la CVAE<sup>14</sup> ? Comment – et, faut-il ? – maintenir un lien entre la fiscalité économique et le territoire ?**

**Régis Petit** – Couper le lien entre création de richesse économique, fiscalité et territoire est dangereux. Syndrome Nimby<sup>15</sup> éventuellement à l'appui, les élus locaux n'auront pas d'intérêt à implanter des activités économiques, puisque la fiscalité sera inchangée. D'un autre côté, on ne peut ignorer le problème de la répartition de la richesse. Le niveau d'attractivité dépend bien sûr du secteur où l'on se trouve (proximité d'une autoroute ou non, par exemple). Pour revenir au ZAN, si certains territoires se développent, d'autres devront moins construire. Mais en contrepartie pour un territoire d'accepter de ne pas réaliser une ZAE, on peut imaginer qu'il bénéficie de la création de richesse économique sur d'autres territoires, ce qui passe par une meilleure répartition.

**Célia Escurat** – Je crois plus au relationnel entre élus et entreprises pour développer le territoire et je ne pense pas que le maintien du lien entre fiscalité économique et territoire soit fondamental, car il génère aussi de l'inégalité entre les territoires. Une péréquation horizontale est à explorer rapidement. Il faut faire mieux que le fonds de péréquation des ressources intercommunales (FPIC) qui ne parvient pas à gommer les inégalités de richesses entre établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Je suis d'accord avec Régis, le foncier donné à d'autres territoires devrait pouvoir être compensé en direction des territoires donneurs, ceci par une péréquation financière nationale organisée par l'État ou la région. Exemple ? HCC demande 355 hectares de terrains à construire (habitat) dans son PLUI. Avec le ZAN, il faudrait, d'après ce qu'on comprend, diviser par deux et peut-être davantage ces surfaces constructibles<sup>16</sup> : c'est là-dessus qu'il faudrait compenser.



### **Pour aller plus loin**

ADGCF, *Demain, quelle fiscalité et quelles ressources pour les territoires ?*, oct. 2022  
(<https://www.adgcf.fr/upload/billet/1181-2210-conseil-scientifique-fiscalite.pdf>).

13. La stratégie d'HCC est ici de gagner du temps, quatre ans en l'occurrence.

14. Bruno Le Maire, ministre de l'Économie et des Finances, a finalement annoncé sur LCI le 12 septembre 2022 l'étalement de la suppression de la CVAE, sur deux ans, en 2023 et 2024.

15. Le syndrome Nimby (« *Not in my backyard* ») est une attitude par laquelle des habitants refusent un équipement ou aménagement, générateur de nuisances potentielles, mais *a priori* nécessaire, uniquement parce qu'il sera localisé près de chez eux.

16. La loi « Climat et résilience » vise l'objectif du ZAN en 2050 et une réduction de moitié du rythme de consommation d'espaces d'ici à 2031. Jusqu'en 2031, le SRADDET pourrait déterminer que c'est plus de 50 % à certains endroits et un peu moins à d'autres, si l'on en croit l'article 4251-1 du CGCT : « En matière de lutte contre l'artificialisation des sols, les objectifs fixés sont traduits par une trajectoire permettant d'aboutir à l'absence de toute artificialisation nette des sols ainsi que, par tranches de dix années, par un objectif de réduction du rythme de l'artificialisation. Cet objectif est décliné entre les différentes parties du territoire régional. »