



## QUELLES AMBITIONS ÉCONOMIQUES POUR NOS TERRITOIRES ?

Analyse des schémas régionaux  
de développement économique,  
d'innovation et d'internationalisation



# SOMMAIRE

<b>AVANT-PROPOS</b>			<b>P. 4</b>
<b>LISTE DES TABLES ET ENCADRÉS</b>	<b>P. 4</b>	<b>MÉTHODOLOGIE D'ENQUÊTE</b>	<b>P. 4</b>
<b>ÉDITO</b>			<b>P. 5</b>
<b>INTRODUCTION : UN NOUVEAU DÉPART</b>			<b>P. 6</b>
<b>A. ACTION ÉCONOMIQUE DES COLLECTIVITÉS LOCALES : CONJURER LE DÉSORDRE</b>	<b>P. 6</b>	<b>C. L'ADOPTION DES SRDEII : UNE PROCÉDURE DENSE ET CONTRAINTE</b>	<b>P. 8</b>
<b>B. POUR UNE ACTION ÉCONOMIQUE FORTE MENÉE PAR LE COUPLE COMMUNAUTÉS-RÉGIONS</b>	<b>P. 7</b>		
<b>PARTIE I – LA RÉDACTION DES SRDEII : LES RÉGIONS AU RENDEZ-VOUS</b>			<b>P. 11</b>
<b>À RETENIR</b>	<b>P. 12</b>	<b>C. RAISONNER EN ÉCOSYSTÈME D'ENTREPRISES : LES SECTEURS D'ACTIVITÉ IDENTIFIÉS</b>	<b>P. 16</b>
<b>A. QU'EST-CE QU'UN SRDEII ?</b>	<b>P. 13</b>	C.1 Des actions transversales	<b>P. 17</b>
<b>B. LE NOUVEAU LEADERSHIP ÉCONOMIQUE RÉGIONAL APRÈS LA LOI NOTRE</b>	<b>P. 13</b>	C.2 Les politiques de filière	<b>P. 17</b>
B.1 Une approche résolument partenariale	<b>P. 14</b>	<b>D. UNE DIFFÉRENCIATION TERRITORIALE ASSUMÉE</b>	<b>P. 18</b>
B.2 Des orientations fédératrices	<b>P. 14</b>	D.1 Du diagnostic territorial aux interventions dans des territoires identifiés	<b>P. 18</b>
B.3 Démarches « ascendantes » ou « descendantes »	<b>P. 15</b>	D.2 Les régions, garantes de l'équilibre territorial	<b>P. 19</b>
B.4 Des schémas, une stratégie	<b>P. 15</b>	D.3 Intervenir dans les problématiques urbaines par le développement économique	<b>P. 19</b>

---

## **PARTIE II – LA MISE EN ŒUVRE DU SRDEII : JEUX D’ACTEURS, JEUX D’ÉCHELLES** **P. 21**

---

<b>À RETENIR</b>	<b>P. 22</b>	<b>C. LE CONTRAT : MODE PRIVILÉGIÉ D’ACTION PUBLIQUE</b>	<b>P. 27</b>
<b>A. DÉCLINAISONS OPÉRATIONNELLES</b>	<b>P. 22</b>	C.1 L’intercommunalité, premier partenaire des régions	<b>P. 28</b>
<b>B. AGIR À LA BONNE ÉCHELLE</b>	<b>P. 22</b>	C.2 Le niveau départemental en débat	<b>P. 29</b>
B.1 La territorialisation de l’action régionale	<b>P. 23</b>	C.3 Des partenaires incontournables : État, Union européenne, chambres consulaires	<b>P. 30</b>
B.2 Les agences : vecteurs de la politique régionale dans les territoires	<b>P. 24</b>	C.4 Quelles modalités contractuelles ?	<b>P. 30</b>
B.3 La mise en réseau des développeurs économiques	<b>P. 27</b>		
<b>CONCLUSION</b>			<b>P. 33</b>

---

## LISTE DES TABLES ET ENCADRÉS

### TABLEAUX

Liste des schémas analysés	(p. 12)
Échelles de territorialisation de la politique économique régionale	(p. 24)

### FOCUS

Les contributions des communautés à l'élaboration des schémas	(p. 9)
Le commerce dans les SRDEII	(p. 18)
Les communautés dans la gouvernance et l'évaluation du SRDEII	(p. 26)
Exemple de convention-type région-communauté	(p. 31)
L'immobilier d'entreprise (...)	(p. 32)

## MÉTHODOLOGIE D'ENQUÊTE

La présente étude s'appuie sur une analyse fine des SRDEII adoptés par les régions et validés par les services préfectoraux. Elle rend compte, sur la forme comme sur le fond, des caractéristiques essentielles de ce nouvel exercice de planification régionale. Une lecture attentive et comparée des schémas a permis, d'une part, d'en dégager les grandes tendances et, d'autre part, de faire ressortir les éléments remarquables et utiles à la comparaison interrégionale.

Afin de disposer d'un matériau pertinent et permettant de faire émerger une vision d'ensemble, les SRDEII des treize régions métropolitaines et d'une région d'outre-mer (la Guadeloupe)<sup>1</sup> ont été analysés. La grille de lecture adoptée met en évidence le rôle de la région dans le dispositif de développement économique qu'elle souhaite mettre en place et les relations qu'elle souhaite construire et animer avec ses partenaires : métropoles, communautés, départements, regroupements intercommunautaires, mais aussi l'État et les acteurs socio-économiques (chambres consulaires, entreprises et leurs fédérations, établissements d'enseignement, pôles de compétitivité).

L'analyse s'appuie sur les recommandations éditées par l'AdCF en 2016, en portant une attention particulière à certains sujets : la politique locale du commerce, l'économie circulaire, la promotion de l'entrepreneuriat, l'internationalisation des entreprises, la mise en réseau des développeurs économiques, la cohésion territoriale et les liens qu'entretiennent les SRDEII avec les autres schémas régionaux.

Des entretiens ont été menés dans plusieurs régions auprès d'élus et de directeurs généraux de communautés, impliqués dans le développement économique. Ce verbatim vient préciser le regard porté par les communautés sur les stratégies économiques régionales.

## AVERTISSEMENT

L'analyse purement textuelle des schémas publiés par les institutions régionales ne saurait préjuger des modalités de leur mise en œuvre. Le SRDEII est un exercice neuf, déployé dans un contexte institutionnel nouveau. L'expérience montre que la réussite de tout schéma de planification dépend des conditions de sa mise en œuvre. L'auteur, à la date de la rédaction de cette étude, ne saurait s'avancer sur la portée effective de ces schémas. Il ne prétend pas juger de l'opportunité des orientations qui y sont inscrites.

<sup>1</sup>. Publiés ou mis à disposition par les services régionaux au 15 mai 2017.



**Jean-Luc Rigaut**  
président de l'AdCF,  
président du Grand Annecy

*Il y a près de cinquante ans, le 11 mars 1969, le général de Gaulle présentait aux Français son projet de régionalisation. Dans un État centralisé, fortement chahuté par les événements de mai, il souhaitait que « la participation prenne place là où se déterminent les mesures qui concernent la vie des Français ». Son référendum sera certes rejeté, mais l'idée régionale fera son chemin sous ses successeurs. De Gaulle voulait organiser notre pays en régions présentant « assez d'étendue, de ressources, de population pour prendre leur part à elles dans l'ensemble de l'effort national ». À travers les fusions de 2016 et les nouvelles compétences reçues de la loi NOTRe, les réorganisations récentes semblent s'inscrire dans cette ambition au long cours.*

*L'un des premiers chantiers auxquels ces nouvelles régions renforcées se sont attelées, une fois passé le cap de leurs réorganisations administratives et budgétaires, était l'élaboration du schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII). Une fois les derniers schémas publiés au début de 2017, l'AdCF a procédé à leur analyse comparative, au bénéfice des élus intercommunaux et des développeurs économiques locaux. Cette étude, nourrie d'exemples éclairants et utiles aux concertations prochaines sur l'aménagement du territoire, en restitue les principaux enseignements.*

*Le premier est que les nouvelles régions françaises, malgré le contexte très contraint dans lequel s'est mise en œuvre la réforme territoriale (baisses de dotations, calendrier serré...), ont su répondre présent à ce « temps fort » du développement économique. Elles ont largement consulté et mobilisé les acteurs intéressés, et, en général, engagé une concertation renouvelée avec les communautés et les métropoles. Le ressenti des élus diffère bien sûr selon le poids des intercommunalités, mais le partenariat régions-communautés est en voie de structuration.*

*Le deuxième enseignement tient au souci partagé de décliner de manière opérationnelle et territorialisée les orientations de ces schémas. La volonté de procéder par conventions et contrats, en associant les parties prenantes (intercommunalités, organismes consulaires...), est souvent affichée dans les documents. De fortes attentes s'expriment en ce sens.*

*Un vent nouveau souffle sur nos territoires. Après la séquence des grandes réformes, le temps de l'action est venu. Même si elles comportent leur part d'imperfections, les réformes territoriales ont donné au dialogue région-communautés une nouvelle dimension. C'est sur ce « couple » que repose l'essentiel du développement économique de nos territoires.*

*Et, si l'on peut encore s'interroger sur les moyens disponibles, questionner la réorganisation des ingénieries et des compétences ou s'interroger sur l'avenir, restons optimistes ! Car comme dit le poète, « le vent se lève !... Il faut tenter de vivre ».*

# INTRODUCTION : UN NOUVEAU DÉPART

## A. Action économique des collectivités locales : conjurer le désordre

Les réformes territoriales récentes, traduites notamment dans la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), ont profondément modifié les modalités d'intervention économique des collectivités locales. La compétence « développement économique » était auparavant dispersée entre plusieurs niveaux de collectivités locales en vertu de la clause générale de compétence. Le « bloc local », d'une part, départements et régions, d'autre part, ont développé au cours des dernières années de nombreux outils pour favoriser l'implantation et le développement d'entreprises dans leur territoire : attractivité territoriale à travers les agences (ou comités d'expansion), aides directes ou indirectes aux entreprises, sociétés d'économie mixte... La prolifération des systèmes d'aides et des intervenants n'a eu de cesse d'interroger. De nombreux rapports publics ont souligné depuis vingt ans l'illisibilité des responsabilités, les effets de concurrence entre structures et le peu d'efficacité de nos soutiens publics au développement économique.

Sous l'effet de la loi NOTRe, au terme de longs débats parlementaires, la répartition des compétences a été clarifiée en matière d'action économique, réduisant de manière sensible le nombre d'acteurs compétents pour agir. La clause générale de compétence a été supprimée pour les départements et les régions. Les compétences de soutien au développement économique ont été plus clairement attribuées et spécifiées. Les régions et les communautés sont devenues les deux niveaux institutionnels de référence sur lesquels reposent la quasi-totalité des politiques économiques décentralisées, les départements ne préservant une capacité dérogatoire d'intervention que dans les champs du tourisme, de l'agriculture et de la forêt.

La loi NOTRe attribue une compétence exclusive aux régions pour définir les régimes d'aides aux entreprises et en coordonner la délivrance. Elle renforce les dispositions esquissées dès les lois de décentralisation, confortées par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. Cette dernière avait marqué une première étape dans la reconnaissance d'un rôle de « chef de file » des régions pour définir les régimes d'aides aux entreprises et coordonner les interventions des acteurs publics. Sous une forme expérimentale (quasi généralisée dans la pratique), les régions avaient alors la faculté d'élaborer un schéma régional de développement économique (SRDE) et de gérer directement certains régimes d'aides dont la maîtrise relevait auparavant de l'État (les aides dites directes). La première génération de SRDE, malgré ses imperfections, avait conduit les collectivités à des efforts de coordination et de mise en cohérence. La loi NOTRe systématisait de fait ce que la loi de 2004 expérimentait, tout en limitant le nombre de parties prenantes<sup>2</sup>.

Les évolutions législatives sont ainsi venues consolider la relation partenariale qui était en phase de construction entre les communautés et les régions en matière de développement économique. En attribuant aux régions l'exclusivité des régimes d'aides aux entreprises, ces dernières se retrouvent dans une position centrale pour mener la promotion du territoire, le soutien financier aux entreprises, les prises de participation au capital de sociétés et la prescription de l'action aux autres niveaux de collectivités. Simultanément, les communautés se sont vu attribuer l'ensemble de la compétence aménagement des zones d'activité économique (ZAE) et donc le pouvoir d'y réaliser des travaux ou d'aider à l'implantation d'entreprises sur leur territoire. Ces compétences ont été retirées aux communes et surtout aux départements, dont l'ensemble des actions et des participations aux structures de développement économique deviennent caduques.

2. Enquête « Développement économique : les relations agglomérations-régions - Quelles évolutions au travers des SRDE ? », AdCF-KPMG, 2005.



Dans le même temps, au-delà d'une clarification des compétences de chaque niveau de collectivité s'est opérée une forte rationalisation de leur nombre et de leur taille avec, en plus de la réduction par deux du nombre de régions, l'achèvement et la rationalisation de la « carte intercommunale ».

## B. Pour une action économique forte menée par le couple communautés-régions

La conjugaison de ces différents phénomènes renforce la nécessité d'une action publique territoriale coordonnée. Si les communautés sont un échelon pertinent pour mettre en commun les politiques menées par les communes, force est de constater qu'elles ne peuvent plus agir seules. Elles forment avec les régions un binôme d'acteurs complémentaires et leur coordination devient plus que jamais stratégique sur des thématiques majeures telles que l'aménagement du territoire, le développement économique ou encore les transports. Le caractère prescriptif du schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) souligne le rôle stratégique de la région en direction d'une stratégie unifiée, cohérente et déclinée en fonction du territoire considéré, de sorte à ne pas appliquer un même modèle uniforme partout, mais au contraire à adapter les objectifs régionaux aux contextes locaux. Le rôle conféré à la région par le législateur souligne également l'importance d'une action non pas imposée, mais co-construite entre les territoires et l'échelon stratégique qu'elle constitue.

Grâce au nouveau SRDEII, document clé qui définit jusqu'en 2021 la stratégie économique régionale, l'opportunité d'une accélération sans précédent de l'action économique territoriale se fait jour. Diagnostic économique territorial, définition d'une stratégie économique globale déclinable, soutien à la constitution et au succès de chaînes de valeur fortes, différenciation et équité territoriale entre les métropoles, les agglomérations, les petites villes et les territoires ruraux... Les champs ouverts sont nombreux et font des territoires les acteurs incontournables de la réussite économique du pays.

Fort de ces convictions, l'AdCF a mené trois actions visant à renforcer la coopération entre les régions et les intercommunalités, notamment dans le champ du développement économique. D'abord, le renforcement de son action régionale par la structuration de délégations régionales et la multiplication des manifestations régionales. Cette action régionale repose sur la mobilisation de toutes les communautés appelées à y contribuer en participant aux temps d'information et de débats qui viennent enrichir les positions et les réflexions de l'AdCF, favoriser les échanges d'expérience et participer à la co-construction des politiques régionales. Ces objectifs reposent sur l'émergence de réseaux informels de communautés, à l'échelle des nouvelles régions.

Dans cette optique, et pour permettre aux communautés de présenter aux régions des idées fortes quant aux orientations des documents régionaux, l'AdCF a édité en 2016 **une série de recommandations sur le contenu des SRDEII, aussi bien sur la forme que sur le fond**<sup>3</sup>. Sur l'implication des communautés dans la concertation en amont des schémas, la présence de diagnostics territoriaux et la mise en réseau des développeurs économiques, d'une part, et sur la présence d'une démarche d'amélioration de la qualité des relations inter-entreprises au sein de « chaînes de valeur », de la promotion de la culture entrepreneuriale et de l'internationalisation des entreprises, d'autre part, les élus de l'intercommunalité ont fait plusieurs propositions.

Enfin, l'engagement de l'AdCF pour une coopération plus étroite entre les intercommunalités et les régions s'est concrétisé par l'accord-cadre conclu avec Régions de France<sup>4</sup>, par lequel les deux associations s'engagent à travailler ensemble sur les

3. AdCF, « Mettre en œuvre la loi NOTRe » : *Recommandations pour la nouvelle organisation des compétences et stratégies économiques*, juin 2016. Retrouvez les recommandations économiques de l'AdCF via <https://www.adcf.org/files/DOCS/22062016-Recommandations-AdCF-strategies-economiques-SRDEII-2016.pdf>



4. Retrouvez l'accord-cadre ARF-AdCF signé en 2016 par les présidents Philippe Richert et Charles-Éric Lemaignan via <https://www.adcf.org/files/DOCS/accord-cadre-ARF-AdCF-mai-2016.pdf>



thèmes que la loi NOTRe met en commun entre ces deux échelons territoriaux. Il s'agit alors de favoriser le rapprochement des régions et des communautés sur les thèmes du développement économique, des politiques d'aménagement du territoire, des actions en faveur de l'environnement (déchets, énergie) et de la mobilité durable. La présente étude est menée dans le cadre de cet accord.

Cette étude vise à porter à la connaissance des communautés et des métropoles, ainsi que des décideurs économiques et territoriaux, les dispositions présentes dans les SRDEII. Cette analyse permet de dégager les intentions des régions quant au leadership qu'elles entendent assumer. Quels sont les objectifs stratégiques des régions et comment envisagent-elles leur rôle ? Quels partenariats envisagent-elles pour en assurer la mise en œuvre ? Quelles relations futures entre les régions et les communautés peut-on entrevoir dans ces documents ?

## **C. L'adoption des SRDEII : une procédure dense et contrainte**

La mise en œuvre de la loi NOTRe et l'adoption des SRDEII se sont opérées dans un contexte particulier pour les collectivités locales. Au-delà des tendances observées depuis plusieurs années, notamment du point de vue financier avec la baisse des dotations de l'État, plusieurs dispositions concernant directement les régions et les communautés sont venues hâter la recomposition de leurs relations. En effet, dans le même temps, une forte rationalisation territoriale s'est achevée. Elle a conduit, d'une part, à la division par deux du nombre de régions, passant de 22 à 13 en métropole, via des regroupements par deux ou trois d'entre elles. En outre, plusieurs changements de majorités régionales, à la suite des élections de décembre 2015, ont porté certaines régions vers des orientations politiques nouvelles.

D'autre part, l'achèvement de la « carte intercommunale » a entraîné l'adhésion de l'ensemble des communes à une intercommunalité. Leur nombre a par ailleurs fortement diminué : la mise en œuvre des schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI), en application de loi NOTRe, a vu la réduction de 40 % du nombre d'intercommunalités, toutes catégories confondues, passant de 2 134 au 1<sup>er</sup> janvier 2016 à 1 266 au 1<sup>er</sup> janvier 2017. Cela a entraîné une augmentation sans précédent du nombre moyen de communes (15 en 2013, 28 en 2017) et d'habitants (25 000 en 2013, 53 000 en 2017) par communauté. Les conséquences, en termes de gouvernance et de mise en œuvre de l'action publique, sont majeures et constituent un tournant.

Les régions ont dû mener le travail d'élaboration, de construction, de rédaction, d'adoption et de validation de leur SRDEII, alors même que des enjeux de réorganisation de la gouvernance et de l'administration se posaient à plusieurs d'entre elles. Du printemps et jusqu'à la fin de l'année 2016, une phase d'élaboration et de concertation autour des SRDEII s'est donc tenue, associant largement les acteurs socio-économiques des territoires régionaux.

La loi NOTRe prévoit la tenue de concertations entre les régions, les communautés et les métropoles, préalable obligatoire à l'élaboration des schémas. Les régions sont allées au-delà du cadre strict de la loi, traduisant leur ambition de faire du SRDEII un document majeur pour une action économique territoriale concertée, menée autour d'objectifs partagés. En plus de rencontres et de conférences globales associant les différentes parties intéressées du territoire, des réunions spécifiques ont été organisées avec les communautés dans la majorité des régions pour échanger avec elles sur les modalités de leur coopération et action commune. À ce titre, les premiers partenaires des régions sont les métropoles, en vertu non seulement de leurs poids dans l'économie de plusieurs régions, mais aussi de leur rôle clé dans le processus règlementaire d'élaboration et d'adoption des SRDEII. Les métropoles ont dès lors été invitées à participer aux rencontres régionales avec les autres acteurs économiques et régionaux, et des temps



spécifiques ont pu leur être consacrés. Viennent ensuite les communautés d'agglomération et urbaines, dont les contributions à l'élaboration des schémas ont été nombreuses et riches.

Cependant, les communautés ont souligné deux éléments dommageables à la qualité de leurs échanges avec leur région durant cette phase. D'abord, contrairement aux métropoles et aux plus grandes agglomérations, **les petites communautés**, notamment celles ayant le statut de communauté de communes, **ont été peu sollicitées par les régions** pour participer aux réunions préparatoires et à l'élaboration de la stratégie régionale, bien qu'elles accueillent un grand nombre d'habitants et un large réseau de très petites entreprises, et que les orientations des SRDEII s'adressent à l'ensemble des territoires et présentent parfois d'importants développements concernant les grandes aires urbaines du territoire régional. De plus, les concertations se sont caractérisées par leur étendue et leur rapidité, **parfois qualifiées de « grand-messes »** par plusieurs communautés. Elles ont mêlé une grande variété d'acteurs sur des temps courts et suivant des formats peu propices aux débats, avec pour effet collatéral une certaine marginalisation des petites communautés dans la globalité du processus. Ces dernières n'ont pas toujours pu se faire entendre des services et des élus régionaux de manière satisfaisante. De même au sein des conférences territoriales de l'action publique, qui semblent avoir davantage laissé la parole aux présidents de conseils départementaux qu'aux représentants des communautés.

Les conditions dans lesquelles s'est effectuée la coélaboration des schémas régionaux n'ont donc pas été optimales, pour des raisons à la fois conjoncturelles (les délais légaux très courts) et structurelles (une certaine primauté accordée par les régions aux acteurs strictement économiques)<sup>5</sup>.

## FOCUS

### LES CONTRIBUTIONS DES COMMUNAUTÉS À L'ÉLABORATION DES SCHÉMAS

La concertation préalable à l'élaboration des SRDEII a profité de la participation constructive de certaines communautés. Ces dernières ont pu fournir aux services régionaux des contributions venant enrichir leurs réflexions et éclairer les conseils régionaux sur la réalité des territoires, leurs atouts, leurs opportunités et leurs dynamiques. À travers ces documents, les communautés ont souhaité valoriser leurs territoires auprès des régions, afin d'y susciter des interventions ciblées.

Du fait des délais très contraints, seules les communautés les mieux organisées et aux capacités techniques importantes ont pu faire parvenir à temps des documents aux régions.

Les contributions adoptaient une trame peu ou prou similaire :

- présentation du territoire et de ses atouts ;
- diagnostic de son dynamisme économique et des filières présentes ;
- action économique de la communauté, en cours ou à venir (avec, le cas échéant, des références à des documents de mise en œuvre) ;
- attentes vis-à-vis du SRDEII et des positions de la région.

Les communautés ont exprimé leurs attentes quant aux orientations qui pourraient figurer dans les SRDEII : appui à certains secteurs identifiés (agriculture, agroalimentaire, industrie de luxe, thermalisme, tourisme vert, économie du sport...) et sites et secteurs d'activité qui pourraient accueillir des projets de zones d'activité économique en partenariat avec les régions.

Par exemple, **Ardenne Métropole** a adressé une contribution<sup>6</sup> à la région **Grand Est** en juin 2016, faisant état des forces de son territoire, des secteurs d'activité porteurs et de la position géographique stratégique de la communauté. La proximité d'**Ardenne Métropole** avec la Belgique l'a conduite à proposer une coopération avec la région et les territoires belges. La communauté a attiré l'attention de la région sur les enjeux de l'enseignement supérieur dans son territoire.

5. Retrouvez à ce sujet les résultats de l'enquête menée auprès des présidents de communautés et métropoles, lors de la 28<sup>e</sup> Convention nationale de l'intercommunalité à Nantes (2017) via <https://www.adcf.org/files/CP/1/vf-resultats-enquete-AdCF-presidents-communaut-es-et-metropoles.pdf>



6. Retrouvez la contribution d'Ardenne Métropole via <http://www.ardenne-metropole.fr/Developpement-economique/SRDEII-Contribution-Ardenne-Metropole>







PARTIE I  
LA RÉDACTION DES SRDEII :  
LES RÉGIONS AU RENDEZ-VOUS

# LA RÉDACTION DES SRDEII : LES RÉGIONS AU RENDEZ-VOUS

## À RETENIR

Les SRDEII s'organisent autour d'un diagnostic économique (et parfois territorial), des orientations régionales de soutien à des filières et secteurs d'activité stratégiques et des dispositions organisant les relations entre les différentes parties prenantes de la stratégie régionale.

La rédaction des SRDEII s'organise en deux temps :

- énoncé de principes généraux et de domaines d'intervention ;
- mise en œuvre de ces objectifs par le renvoi à d'autres documents régionaux et à un processus de contractualisation avec les partenaires de la région.

Les régions s'inscrivent dans une démarche de rassemblement et de coordination des acteurs institutionnels et économiques concourant au développement du territoire.

Les métropoles disposent légalement d'une place à part dans les SRDEII. Les autres territoires sont davantage sollicités dans un souci d'équilibre territorial.

## LISTE DES SCHÉMAS ANALYSÉS<sup>7</sup>

Région	Intitulé	Adoption
Nouvelle-Aquitaine	SRDEII Nouvelle-Aquitaine	Décembre 2016
Auvergne-Rhône-Alpes	SRDEII Auvergne-Rhône-Alpes 2017-2021, première région industrielle de France	Décembre 2016
Bourgogne-Franche-Comté	SRDEII Bourgogne-Franche-Comté 2017-2021	Décembre 2016
Bretagne	Stratégie de développement économique – La Glaz Économie	Décembre 2013
	Vers une nouvelle organisation de l'action publique régionale en matière de développement économique : compléments au schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation des entreprises	Février 2017
Centre-Val de Loire	Les nouvelles performances de notre économie régionale 2017-2021	Décembre 2016
Corse	Adoption du schéma de développement économique, d'innovation et d'internationalisation – Rapport du président du conseil exécutif de Corse	Décembre 2016
Grand Est	BE EST – Le schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation de la région Grand Est	Avril 2017
Guadeloupe	SRDEII de Guadeloupe	Décembre 2016
Hauts-de-France	Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation	Mars 2017
Île-de-France	Stratégie régionale pour la croissance, l'emploi et l'innovation	Décembre 2016
Normandie	La Normandie, ses entreprises, l'économie de demain	Novembre 2016
Occitanie	Stratégie régionale pour l'emploi et la croissance – schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation	Février 2017
Pays de la Loire	Nouvelle stratégie économique de la région Pays de la Loire	Décembre 2016
Provence-Alpes-Côte d'Azur	SRDEII Provence-Alpes-Côte d'Azur, le pari de l'excellence : une stratégie de spécialisation pour gagner la bataille de l'emploi	Mars 2017

7. À retrouver sur [https://www.adcf.org/contenu-article?num\\_article=3968&num\\_thematique=4](https://www.adcf.org/contenu-article?num_article=3968&num_thematique=4)





## A. Qu'est-ce qu'un SRDEII ?

Le schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) est un document programmatique prescriptif, élaboré (ou reconduit) par les régions l'année de chaque renouvellement des assemblées régionales (2016 pour ce premier exercice). Il traduit la politique de développement économique de la région.

Son élaboration fait l'objet d'une large concertation, en particulier avec les communautés et métropoles. Le schéma, une fois adopté par le conseil régional, est présenté à la conférence territoriale de l'action publique (CTAP, réunie par le président de région, elle rassemble les représentants des collectivités territoriales et de leurs groupements) et contresigné par le préfet.

Communautés et métropoles doivent s'assurer de la compatibilité de leurs actes avec les orientations du SRDEII. Les métropoles ont la possibilité de définir leurs propres orientations en prenant en compte le schéma régional. Les stratégies des chambres consulaires doivent être compatibles avec le schéma.

De longueur et de facture variable, les SRDEII suivent peu ou prou la même trame :

- Une introduction rappelle les transformations récentes du tissu économique régional. Le conseil régional y réitère son engagement en faveur du développement économique et de l'emploi. Le rappel des difficultés économiques rencontrées tant au niveau local que national vient légitimer une intervention publique.
- Un diagnostic territorial et/ou sectoriel précise les caractéristiques de l'économie régionale, ses dynamiques et ses enjeux.
- Les orientations régionales sont déclinées par filière stratégique et par grands enjeux transversaux (innovation, numérisation, accès au crédit, égalité femmes-hommes, économie sociale et solidaire, attractivité).
- Une dernière partie consacrée à la mise en œuvre du schéma décrit les relations contractuelles et conventionnelles entre les parties prenantes de la stratégie économique régionale (collectivités locales, organisations professionnelles et paritaires, chambres consulaires, établissements d'enseignement supérieur). Les modalités de la gouvernance régionale y sont exposées (coordination des acteurs, évaluation des politiques publiques, territorialisation des dispositifs régionaux).

### PAROLES DE COMMUNAUTÉS ET MÉTROPOLES

« *Le SRDEII de Nouvelle-Aquitaine est un document imposant, mais clair et agréable à lire. Au niveau du contenu, il n'y a pas de surprises. Les orientations correspondent au discours de la région* ». – une communauté de **Nouvelle-Aquitaine**.

« *C'est un document politique bien construit, affirmant fortement l'ambition de la région. Il la positionne bien* ». – un établissement public territorial d'**Île-de-France**.

## B. Le nouveau leadership économique régional après la loi NOTRe

Échelons stratégiques de planification et de coordination, les régions sont sorties de la récente réforme territoriale considérablement renforcées dans leurs périmètres et dans leurs compétences. Le législateur, à l'issue d'intenses débats parlementaires, a entendu confier aux nouvelles régions l'élaboration et la mise en œuvre de schémas, dont le caractère prescriptif a été accentué. Ces évolutions laissent présager l'émergence d'un nouveau leadership régional à la hauteur des enjeux de développement économique auxquels est confronté le pays. Les régions ont choisi d'investir pleinement ce rôle, tout en adoptant une approche résolument ouverte, fédératrice et partenariale.

## B.1 UNE APPROCHE RÉSOLUMENT PARTENARIALE

Les actes des collectivités locales, des communautés, des chambres de commerce et d'industrie et des chambres des métiers doivent désormais entretenir un rapport de compatibilité avec le schéma régional de développement économique. Les métropoles, à défaut d'accord avec la région, ne sont soumises qu'à un rapport de prise en compte (sans toutefois pouvoir définir leurs propres régimes d'aides aux entreprises).

Le caractère prescriptif des SRDEII vient assouplir le principe constitutionnel de non-tutelle d'une collectivité sur une autre – assouplissement légitimé par la large consultation préalable à l'élaboration du SRDEII, sa validation par les métropoles, sa présentation en conférence territoriale de l'action publique et le contreseing du représentant de l'État. Le législateur a ainsi souhaité renforcer l'échelon régional, tout en garantissant la pleine association de ses partenaires. Il a d'ailleurs écarté l'option d'un rapport de conformité entre le schéma et les actes des collectivités : le SRDEII doit donc laisser des marges de manœuvre suffisantes aux personnes publiques auxquelles il s'impose, sans quoi il ne respecterait pas la loi.

L'analyse des SRDEII révèle que toutes les régions ont respecté la volonté du législateur. Elles ont recherché l'adhésion de tous leurs partenaires autour **d'orientations qui, tout en étant consensuelles, assurent la pleine mobilisation des acteurs économiques au sein d'un référentiel partagé.**

D'aucuns auraient pu craindre une certaine recentralisation régionale, mais plusieurs régions font textuellement référence, dans leurs schémas, au **principe de subsidiarité** qui doit gouverner les rapports qu'entretiendra l'échelon régional avec les autres collectivités (**Île-de-France, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Bretagne, Nouvelle-Aquitaine, Auvergne-Rhône-Alpes**). Les communautés peuvent donc tirer parti de schémas qui encouragent plus qu'ils ne contraignent.

### PAROLES DE COMMUNAUTÉS ET MÉTROPOLES

*« Vue l'extrême hétérogénéité du territoire régional, il est pertinent d'avoir un schéma général qui permette de prendre ce que l'on veut dedans [...]. Il contient beaucoup de déclarations d'intentions qui conviennent bien à la communauté ».* – une communauté d'Auvergne-Rhône-Alpes.

Néanmoins, le contexte difficile dans lequel les schémas ont été élaborés a pu limiter les ambitions régionales. Les communautés, partenaires essentiels des régions dans le champ du développement économique, étaient largement remaniées dans leurs périmètres. La suppression de la clause de compétence générale remettait en cause les actifs et l'ingénierie des départements dans ce même domaine. Les régions, pour la plupart fusionnées au 1<sup>er</sup> janvier 2016, devaient réorganiser leurs services, souvent dans un contexte d'alternance politique. En découlait un manque de visibilité dommageable à la bonne tenue des concertations et, au final, au caractère opérationnel de cette première génération de SRDEII.

Les communautés ont souligné, dès le premier semestre 2017, leurs difficultés à connaître la manière dont les régions entendaient concrétiser leurs orientations. Les détails de la mise en œuvre des SRDEII ne seront, dans de nombreux cas, précisés que dans la période de conventionnement entre la région et ses partenaires, courant 2017-2018.

## B.2 DES ORIENTATIONS FÉDÉRATRICES

Les régions font œuvre de volontarisme dans les objectifs qu'elles affirment et les principes qu'elles énoncent. Ces « mots d'ordre » fédérateurs soulignent l'engagement régional en faveur de la **mise en place de conditions favorables au développement des entreprises et in fine de l'emploi**. Le souci d'**équilibre territorial**, partagé par de nombreuses collectivités, tient une bonne place dans les orientations régionales.



Considérés parfois comme « fondateurs », de l'action économique régionale, les SRDEII étudiés recherchent tous la rationalisation des politiques publiques et la synergie des acteurs du développement économique. La rédaction des schémas offre aux régions l'opportunité de réinterroger leur « modèle de développement » (**Corse**), d'afficher une « vision pour les 10 à 15 ans à venir » (**Nouvelle-Aquitaine**), de définir des objectifs ambitieux, comme le doublement du produit régional brut (**Provence-Alpes-Côte d'Azur**).

### B.3 DÉMARCHES « ASCENDANTES » OU « DESCENDANTES »

Il est toutefois possible de distinguer deux grandes « familles » de SRDEII : certains adoptent une **approche descendante**, d'autres une **approche ascendante**. Dans le premier cas, la région affirme une ambition forte, adossée à la grille de lecture qu'elle a elle-même définie. Dans le second cas, en reconnaissant la diversité des réalités territoriales, la région adopte un rôle de coordinateur et d'accompagnateur des projets locaux.

Les **Hauts-de-France** offrent un exemple d'approche ascendante : « *Ces contrats et les partenariats région-EPCI qui en découlent auront vocation à accompagner le déploiement des politiques régionales dans les territoires, à faire émerger et à expérimenter des projets territoriaux innovants* » (p. 43)<sup>8</sup>.

**L'approche ascendante est incarnée par la région Provence-Alpes-Côte d'Azur** : « *Il ne s'agit pas du schéma de la région, mais du schéma du territoire régional qui doit prendre en compte non seulement les actions de la région, mais également celles des autres acteurs institutionnels, dans le cadre d'une concertation élargie. [...] Il doit organiser la complémentarité des actions menées par les différentes collectivités (et leurs groupements) sur le territoire régional* » (p. 43).

**Certaines régions concilient les deux approches**. Le SRDEII d'**Île-de-France** s'appuie sur des territoires de diagnostic et d'intervention, respectueux des communautés. En même temps, il donne au nouvel exécutif régional l'opportunité d'affirmer le rôle de la collectivité face à la montée en puissance de la métropole parisienne. La collectivité territoriale de Corse choisit un ton plus politique que d'autres régions (elle soutient une stratégie de « réappropriation économique et sociale »), mais son schéma précise « *[qu'] il ne s'agit pas de créer un carcan, mais de bâtir des partenariats constructifs et pérennes avec les acteurs économiques et les collectivités. La majorité des acteurs qui ont été associés aux travaux du SRDEII souhaitent un renforcement de la coordination. La réussite d'un schéma stratégique se construit dans l'action et la confiance entre partenaires est essentielle* » (p. 22).

### B.4 DES SCHÉMAS, UNE STRATÉGIE

Les SRDEII peuvent intégrer les orientations d'autres schémas comme le schéma régional de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation (SRESRI), le schéma régional de développement touristique (SRDT) et le contrat de plan régional de développement des formations et de l'orientation professionnelles (CPRDFOP). **Les régions ont donc pris soin d'articuler leur SRDEII avec les autres champs d'intervention régionale**, voire de faire du schéma de développement économique le document intégrateur des autres politiques sectorielles régionales.

8. Les références, sauf si précisé, renvoient au SRDEII de la région considérée.



Communauté d'agglomération du Pays Basque

À titre d'exemple, l'**Occitanie** précise que « l'articulation de ce schéma avec les priorités et actions du CPRDFOP et du SRESRI contribuera à réaliser toutes les synergies utiles et à éviter que les jeunes, les entreprises, les salariés et les demandeurs d'emploi ne se trouvent face à des lacunes ou des redondances pour l'accompagnement de leurs projets » (p. 2). La **Normandie** a mené conjointement l'élaboration du SRDEII et du SRESRI. La région **Provence-Alpes-Côte d'Azur** indique que « les orientations du SRDEII constitueront un cadre stratégique pour un certain nombre de politiques régionales » (p. 142) : le SRESRI, le CPRDFOP, le SRDT et le SRADDET « s'inscriront dans le cadre de la stratégie élaborée dans le SRDEII » (p. 142). Les SRDEII prennent également en compte d'autres documents comme le contrat de plan État-région, les pactes de ruralité et les programmes opérationnels pour le déploiement des fonds structurels européens (FEDER et FSE).

Le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), dont l'élaboration s'achèvera fin 2018, est souvent cité et anticipé. Avec le SRDEII, le SRADDET est l'autre grand schéma régional créé par la loi NOTRe, tout autant intégrateur de nombreux documents de planification et également largement concerté. SRDEII et SRADDET sont les deux piliers de la planification régionale et sont, à ce titre, complémentaires. Pour la région **Bourgogne-France-Comté**, ils constituent « deux schémas majeurs prospectifs, couvrant les deux volets du développement économique » (p. 6).

## C. Raisonner en écosystème d'entreprises : les secteurs d'activité identifiés

Compétentes pour le versement d'aides économiques directes, les régions entendent devenir l'interlocuteur public privilégié des entreprises pour toutes leurs démarches et à chaque étape de leur développement. Outre une attention particulière accordée aux problématiques des petites entreprises, les régions entendent accompagner le développement d'activités productives et innovantes. Aux côtés d'orientations transversales, les régions mènent des politiques plus traditionnelles de soutien à certaines filières.



## C.1 DES ACTIONS TRANSVERSALES

Les exigences de compétitivité et de modernisation de l'économie incitent les régions à développer des orientations qui intéressent l'ensemble du tissu économique régional.

- la promotion de la culture entrepreneuriale (la **Bretagne** organise une action spécifique en direction de la jeunesse et de l'enseignement) ;
- le soutien à la création, à la reprise et à la transmission d'entreprise (les **Hauts-de-France** développent un « plan Starter » pour les jeunes entreprises, adossé à des aides directes sur mesure) ;
- l'internationalisation des entreprises (les **Pays de la Loire** développent une diplomatie économique régionale, dite de « Grand Export », animée par ses « envoyés spéciaux ») ;
- la digitalisation de l'économie et des entreprises ;
- la transition écologique et énergétique, avec pour objectif le développement de nouveaux secteurs d'activité et de filières industrielles « vertes » ;
- l'innovation ;
- l'économie sociale et solidaire (élément obligatoire du schéma) ;
- l'économie circulaire (en valorisant les projets industriels exemplaires et les bonnes pratiques).

## C.2 LES POLITIQUES DE FILIÈRE



*Communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise*

Les politiques de filière, traditionnellement l'apanage de l'État, pouvaient être critiquées en ce qu'elles traduisaient une approche par trop cloisonnée de l'économie. Toutefois, préparer les mutations sectorielles, développer une politique d'excellence ou s'appuyer sur des filières locomotives du développement régional sont autant d'arguments que les régions sollicitent pour légitimer leur intervention ciblée dans quatre secteurs : l'industrie, l'agroalimentaire, le tourisme et la silver économie.

- **Industrie** : l'enjeu de la réindustrialisation du territoire, remis à l'ordre du jour après plusieurs décennies de tertiarisation de l'économie française, emporte l'adhésion des régions : soutien aux filières en reconversion, développement de filières d'excellence et numérisation de l'industrie (sous la bannière de « l'usine du futur ») sont autant d'objectifs qu'elles partagent.
- **Agriculture et agroalimentaire** : secteur confronté à d'importants enjeux économiques et environnementaux, il est soutenu par les régions, bien que leur compétence en ce domaine ne soit qu'optionnelle. Elles souhaitent participer aux politiques de soutien aux exploitations, à la diffusion des nouvelles pratiques et au développement des circuits courts.

- **Tourisme** : les régions à fort potentiel touristique souhaitent davantage valoriser leur marque, assurer la montée en gamme de l'offre touristique (hébergement, équipements), tout en répondant aux préoccupations environnementales des espaces littoraux et de montagne. Le développement du tourisme d'affaire est également un axe récurrent des politiques touristiques régionales.
- **Silver économie** : la France vieillit et les secteurs du soin et du vieillissement offrent des opportunités tant en termes d'innovation que de création d'emplois non délocalisables.

## FOCUS

### LE COMMERCE DANS LES SRDEII



Allées Fénelon – ville de Cahors

Le commerce n'occupe qu'une place secondaire dans les SRDEII. Les régions soulignent toutefois leur préoccupation vis-à-vis du petit commerce et de l'artisanat dans un contexte de désertification commerciale des centres-bourgs et des cœurs de ville. Elles soutiendront la création ou la reprise de petits commerces, tant au titre de leur action en direction des petites entreprises que par souci de cohésion territoriale. Leurs interventions financières viendront compléter celles du bloc local et des chambres consulaires, qu'elles appellent à davantage de coordination.

La **Nouvelle-Aquitaine**, dans le cadre de son plan de sécurisation de la création/reprise d'entreprises, prévoit des aides ciblées en direction des territoires « fragiles ».

La région **Pays de la Loire** amorce un **fonds de soutien à l'artisanat et au commerce**, dirigé en priorité vers les territoires en situation de « fragilité commerciale » (zones rurales et certains quartiers prioritaires). Les commerces de proximité (métiers de bouche, bars-tabacs, multi-services...) bénéficieront d'un soutien financier sur mesure. Ce fonds, pour s'adapter à la diversité de territoires, offrira un soutien individualisé à chaque projet de création ou de reprise, en associant étroitement les acteurs territoriaux aux décisions régionales. Une garantie régionale, en partenariat avec Bpifrance, viendra faciliter l'accès au prêt bancaire.

L'**Île-de-France** coanimera une politique de soutien au commerce, en lien avec les chambres consulaires, les départements, les communautés et la ville de Paris. Pour ce faire, la région se dote de trois outils : le « fonds quartiers » pour soutenir le développement de projets de commerces dans les quartiers politique de la ville, l'aide « TP'up » pour les TPE et deux dispositifs d'aide aux commerces de proximité et à la revitalisation commerciale des communes et communautés en milieu rural.

La **collectivité territoriale de Corse** compte « soutenir les intercommunalités ou les communes, lorsque cette politique continue de relever de leurs compétences, dans l'élaboration et la mise en œuvre de stratégies en faveur du développement commercial et artisanal » (p. 56), en lien avec ses politiques de redynamisation du commerce en milieu urbain et sa politique de la montagne. Les communautés seront incitées à bâtir des stratégies d'équilibre commercial entre centre et périphérie, à déployer des politiques de préservation du tissu commercial et artisanal en centre urbain, soit à leur échelle, soit à l'échelle de territoires de projet. Son programme de restructuration organisée de soutien stratégique à l'immobilier et aux activités (PROSSIMA) lancera des appels à projets pour soutenir les opérations de requalification et de redynamisation de pôles commerciaux et artisanaux.

## D. Une différenciation territoriale assumée

Les orientations globales des SRDEII n'ont pas vocation à s'appliquer uniformément dans le territoire régional. Sur la base de diagnostics territoriaux, les régions modulent leurs stratégies et proposent des **programmes d'action destinés spécifiquement à certains territoires**.

### D.1 DU DIAGNOSTIC TERRITORIAL AUX INTERVENTIONS DANS DES TERRITOIRES IDENTIFIÉS

En **Provence-Alpes-Côte d'Azur**, la région procède à un diagnostic par grands espaces. Après analyse des SCoT et des stratégies des communautés, elle divise son territoire entre « l'arc maritime » (départements des Bouches-du-Rhône, du Var et des Alpes-Maritimes) et le



« Haut-Pays » (Hautes-Alpes, Alpes-de-Haute-Provence, Vaucluse). Le document différencie ensuite les logiques de développement économique et les filières associées à chaque territoire. Dans le cas du littoral, les enjeux identifiés concernent des secteurs d'activité à forte valeur ajoutée ou en reconversion, le tourisme et l'optimisation du foncier économique et d'habitation. Pour le « Haut-Pays », ce sont les enjeux liés aux territoires ruraux qui dominent, tels que le développement des secteurs traditionnels, le déploiement de l'accès au haut et très haut débit, la valorisation du cadre de vie et l'expérimentation de solutions pour la silver économie.

La région **Occitanie** propose elle aussi des dispositifs spécifiques pour ses territoires littoraux : elle souhaite, avec les communautés, développer des outils innovants de financement de projets et contribuer à l'activité du BTP dans les stations littorales et les ports régionaux.

De grands territoires de projet, comme la Vallée de la Seine (**Île-de-France** et **Normandie**) ou le Canal Seine-Nord Europe (**Hauts-de-France**), appuyés par l'État et inscrits dans les contrats de plan État-région, font l'objet d'une attention particulière. Des orientations spécifiques leur sont consacrées (politiques de filière, stratégies foncières...).

## D.2 LES RÉGIONS, GARANTES DE L'ÉQUILIBRE TERRITORIAL

Face aux métropoles, où se concentre l'essentiel de la croissance économique et de l'innovation, les régions se veulent les garantes de la cohésion et de la solidarité territoriales : elles cherchent donc à favoriser les retombées économiques de la croissance métropolitaine dans les territoires périphériques, à y structurer des filières locales, à y maintenir des activités commerciales.

L'**Île-de-France** engage une politique de rééquilibrage entre le Grand Paris et le reste de la région : elle soutient le développement de pôles économiques structurants et de « grands lieux d'innovation » dotés d'une animation dédiée, en lien avec les communautés (Marne-la-Vallée, Orly Rungis, Paris Biotech Valley, Melun-Sénart, Confluence Seine-Oise...). La **Corse** souhaite rééquilibrer le développement de l'île, entre les zones littorales très fréquentées et dynamiques (Ajaccio, Bastia ou Porto-Vecchio) et les zones de montagne. La collectivité ambitionne d'acquiescer un statut « d'Île-Montagne » afin de déployer plus facilement son action. Le SRDEII d'**Occitanie** prévoit le soutien de filières spécifiquement liées au monde rural, dites « à enjeu local ». La **Normandie** encourage la construction de solidarités territoriales entre les agglomérations et leur « hinterland » : « *Toute la Normandie, tout son tissu rural, souvent plein d'activités, a besoin d'un fort moteur urbain, et les agglomérations tireront bénéfice d'un tissu environnant de qualité et dynamique* » (p. 21).

## D.3 INTERVENIR DANS LES PROBLÉMATIQUES URBAINES PAR LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

Les régions prévoient d'intervenir dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) par le développement de l'emploi et l'amélioration du cadre de vie (essentiellement via des politiques de revitalisation commerciale). Les QPV sont mentionnés dans sept SRDEII, dont trois au titre du **volet métropolitain**. Quatre régions leur consacrent des dispositifs spécifiques : la **Bretagne** (qui y soutient le développement de l'économie sociale et solidaire), les **Hauts-de-France** (qui y créera des tiers-lieux), l'**Île-de-France** (un « fonds quartier » de 10 M€ en soutien aux entreprises des QPV et une politique de soutien à l'entrepreneuriat), et **Provence-Alpes-Côte d'Azur** (par des aides au maintien des services publics).





## PARTIE II

### LA MISE EN ŒUVRE DU SRDEII : JEUX D'ACTEURS, JEUX D'ÉCHELLES

# LA MISE EN ŒUVRE DU SRDEII : JEUX D'ACTEURS, JEUX D'ÉCHELLES



## À RETENIR

C'est à travers les modalités de territorialisation de l'action économique régionale retenues par le SRDEII que s'organise véritablement le couple région-communautés.

L'échelle « intercommunautaire » (par regroupement de plusieurs communautés, notamment sur la base des bassins d'emploi) est privilégiée dans la majorité des régions. Le niveau départemental reste par ailleurs présent.

Les agences régionales participent très largement de la déclinaison territoriale de la politique économique des régions. Ces agences assurent un lien de proximité entre les régions et leurs territoires d'intervention.

**Le conventionnement et la contractualisation sont les principales modalités de mise en œuvre des orientations des différents SRDEII.**

Les communautés sont identifiées comme les principaux partenaires des régions pour décliner localement la stratégie régionale. La pertinence de l'échelon départemental reste toutefois en débat dans plusieurs régions.

Les conventions et contrats région-communautés organisent la complémentarité des actions et fixent les modalités, le calendrier et les montants financiers mobilisés pour les projets communs. Il s'agit en particulier de délégations des régions aux communautés pour le versement d'aides directes ou de la participation des régions au financement de l'immobilier d'entreprise.

## A. Déclinaisons opérationnelles

Plusieurs SRDEII traduisent les engagements régionaux en fiches action. Elles précisent les dispositifs mobilisés par la région et éventuellement les indicateurs retenus pour leur évaluation. La déclinaison opérationnelle du SRDEII peut également faire l'objet d'un renvoi à d'autres documents de mise en œuvre (à l'instar du SRDEII **breton** qui renvoie à un plan régional d'internationalisation des entreprises).

**À vocation opérationnelle, les fiches action concernent avant tout les services régionaux. Toutefois, les programmes de mise en œuvre ne sont pas exclusivement élaborés en interne.** En **Bourgogne-Franche-Comté**, « *la région et ses partenaires construiront des programmes d'actions collectives sur les thématiques de développement évoquées ci-dessus, déclinés auprès de collectifs d'entreprises et des territoires pour aboutir à des conventions de mise en œuvre dans lesquelles les territoires et les filières choisiront les thématiques à déployer en priorité auprès des entreprises* » (p. 21).

C'est le sens des « opérations d'intérêt régional » (OIR) que prévoit la région **Provence-Alpes-Côte d'Azur** : douze OIR programmées seront pilotées par la région, en partenariat avec les industriels, les collectivités et l'ensemble des acteurs économiques concernés. Chaque OIR doit s'appuyer sur une filière, un segment stratégique, une « technologie clé » ou un enjeu inter-filières identifié par la région et se concrétiser par un ou plusieurs projets structurants, ancrés dans les territoires. Des feuilles de route partagées et des plans d'action opérationnels seront élaborés en 2017 et pilotés sur la durée dans le cadre d'une gouvernance partenariale. Leur mise en œuvre se traduira par une offre de services d'ingénierie dédiée : accompagnement régional personnalisé, accès facilité à des outils financiers, marketing-produit, politique d'aménagement à construire avec les métropoles et les communautés. L'agence régionale de l'innovation et de l'internationalisation (ARRII) sera la principale instance de pilotage des OIR. Elle abritera les services d'ingénierie dédiée et interviendra en complémentarité des acteurs économiques du territoire et des services de la région.

## B. Agir à la bonne échelle

La planification régionale ne peut se concrétiser que si les dispositifs sur lesquels elle s'appuie sont mis en œuvre à l'échelle des territoires, dans leur diversité. Les choix opérés par les régions quant à la territorialisation de leurs orientations viennent conditionner les



relations que cet échelon entretiendra avec les autres collectivités territoriales, au premier rang desquelles les communautés.

Les régions ont elles-mêmes bien identifié cet enjeu : la **Bourgogne-Franche-Comté** affirme que « la région est garante de la cohérence de l'action régionale, de son déploiement sur les territoires et de l'égal accès à la politique de développement économique, d'une part, et de la prise en compte de la diversité des territoires, de leurs ressources et de leurs attentes, d'autre part » (p. 40). **Chaque région affiche sa volonté d'organiser son action territoriale « avec des territoires pertinents pour mettre en œuvre une action économique commune »** (SRDEII de Centre-Val de Loire, p. 85).

## B.I LA TERRITORIALISATION DE L'ACTION RÉGIONALE

Si la plupart des régions indiquent explicitement quelle échelle de territorialisation est retenue – communautés, regroupements de communautés ou départements –, certaines ne l'ont pas précisé dans leurs schémas. Ces régions pourraient agir au cas par cas, en fonction des projets portés et, pour chaque politique publique, de la pertinence des périmètres retenus. Ainsi, les régions **Bourgogne-Franche-Comté**, **Occitanie** et **Provence-Alpes-Côte d'Azur**, plutôt qu'une intervention systématique dans des territoires prédéfinis, prévoient des actions individualisées et ponctuelles.

Pour les autres schémas, c'est l'échelle « intercommunautaire »<sup>9</sup> qui est le plus souvent choisie. Le périmètre communautaire serait trop étroit pour déployer une action économique cohérente au regard des réalités socio-économiques des territoires. Les périmètres d'intervention regroupant plusieurs communautés sont donc privilégiés.

Pour les **Pays de la Loire** : « Le territoire de l'EPCI n'est pas toujours l'échelle appropriée pour traiter des enjeux tels que, par exemple, la formation, les diagnostics socio-économiques ou l'innovation. Un travail à l'échelle du bassin d'emploi pourra être alors envisagé [...] » (p. 95). Pour le SRDEII **Centre-Val de Loire** : « Organiser l'action économique à l'échelle intercommunale ou intercommunautaire est la garantie d'une rationalisation des choix d'investissement des collectivités. Elle permet en effet d'envisager le développement des zones d'activité en complémentarité plutôt qu'en concurrence » (p. 56).

9. Par échelle intercommunautaire, on entend un périmètre de contractualisation et d'intervention composé de plusieurs communautés contiguës. On parlera d'échelle communautaire lorsque la région préfère traiter directement avec chaque communauté.

10. À noter que les régions n'utilisent pas nécessairement le découpage statistique de la zone d'emploi retenu par l'INSEE, qu'elle définit comme « un espace géographique à l'intérieur duquel la plupart des actifs résident et travaillent, et dans lequel les établissements peuvent trouver l'essentiel de la main-d'œuvre nécessaire pour occuper les emplois offerts. » (cf. INSEE, Définitions, accessible via <https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/c1361>). Les découpages régionaux sont en effet soumis à d'autres impératifs (cohérence avec certaines limites administratives, unités de taille équivalente en termes de surface ou de démographie, présence d'équipements stratégiques et structurants...).



**Le regroupement de communautés en bassins d'emploi est logiquement privilégié** pour diviser le territoire régional en échelons intermédiaires<sup>10</sup>. Ce découpage a le mérite de reposer sur des considérations économiques pertinentes pour le déploiement opérationnel des SRDEII. La **Nouvelle-Aquitaine** et l'**Île-de-France** ont été les régions les plus ambitieuses dans leurs démarches de territorialisation. La première a fait établir par ses services de développement économique une division du territoire régional en **52 périmètres de contractualisation**. Basés sur les zones d'emploi de la région, ils prennent en compte les périmètres des communautés au 1<sup>er</sup> janvier 2017 et parfois l'ancienne délimitation des pays. Ces périmètres de contractualisation seront la base des relations régulières entre la région et les communautés. **La région a également identifié, pour chaque communauté, des « critères de fragilité »** sur la base de statistiques socio-économiques, tels que le revenu médian, l'évolution annuelle moyenne de l'emploi salarié, l'attractivité démographique, la part des jeunes sans diplôme, le taux de chômage ou le taux de pauvreté. Ces critères permettront de moduler les montants financiers à mobiliser dans chaque périmètre de contractualisation. Les communautés ont cependant exprimé leur vigilance face au risque d'un fléchage trop rigide des financements régionaux.

**Le SRDEII d'Île-de-France prévoit la division** du territoire régional en 24 bassins d'emploi respectueux des périmètres communautaires issus de la refonte de la carte intercommunale en 2016. Ces bassins d'emploi couvrent, en petite couronne, les périmètres des établissements publics territoriaux (EPT) de la métropole du Grand Paris et rassemblent chacun, en grande

couronne, quatre à cinq communautés en moyenne. **Ces délimitations forment le support du déploiement des dispositifs régionaux**, tels les agences de territoire et les guichets entreprises. La question de la gouvernance et de l'animation de ces territoires restait toutefois en suspens, comme l'avaient souligné plusieurs communautés consultées par l'AdCF lors de la préparation de cette étude. Des précisions ont néanmoins été apportées par la présidente de région, Valérie Pécresse, lors de la rencontre régionale de l'AdCF, organisée en octobre 2017<sup>11</sup>.

La région **Hauts-de-France** met en place **neuf « espaces de dialogue »**, afin d'y formaliser des « *plans locaux de développement* » qui « *s'appuieront sur des territoires organisés (pôles métropolitains, pôles d'équilibre territoriaux ruraux, départements...), selon leurs priorités et spécificités* ».

Dans quelques schémas, c'est l'échelle départementale qui s'impose. La région **Auvergne-Rhône-Alpes** fait du département son intermédiaire auprès des territoires et déploie à travers lui l'ensemble de sa politique économique. L'échelle communale est parfois mobilisée : le SRDEII de **Corse** indique que les communes pourront faire l'objet de conventions spécifiques pour des actions limitées, précises et en accord avec les communautés.

Région	Échelles de territorialisation de la politique économique régionale
Nouvelle-Aquitaine	Une cinquantaine de périmètres territoriaux regroupant chacun plusieurs communautés. Les communautés sont classées selon des « degrés de fragilité ». Les aides régionales seront fléchées vers les territoires les plus fragiles.
Auvergne-Rhône-Alpes	Le département (via lequel est prévu l'accès des communautés à la région).
Bourgogne-Franche-Comté	La politique régionale sera territorialisée. L'échelle n'est pas précisée.
Bretagne	Échelle communautaire.
Centre-Val de Loire	La politique régionale sera territorialisée. L'échelle n'est pas précisée.
Corse	Échelle communautaire ou intercommunautaire. La commune pour certaines actions ponctuelles, en accord avec les communautés.
Grand Est	Échelle intercommunautaire.
Guadeloupe	Communautés et département.
Hauts-de-France	Pôles métropolitains, PETR et départements s'inscrivent dans des « espaces de dialogue » définis par la région.
Île-de-France	Échelle intercommunautaire : 24 bassins d'emploi définis par la région.
Normandie	Non précisé, l'exécutif régional a indiqué qu'il s'agira des communautés.
Occitanie	Non précisé.
Pays de la Loire	Non précisé.
Provence-Alpes-Côte d'Azur	Distinction entre le littoral et le « Haut-Pays ».

## B.2 LES AGENCES : VECTEURS DE LA POLITIQUE RÉGIONALE DANS LES TERRITOIRES

Les agences régionales de développement économique constituent le bras armé des régions pour mettre en œuvre les orientations du SRDEII et organiser leurs relations avec les entreprises, dont elles aspirent à devenir l'interlocuteur direct et unique. Le SRDEII offrait l'opportunité de repenser les missions des agences régionales ou de les redéployer sur le périmètre des régions fusionnées. Les agences préexistantes ont pu être regroupées : Auvergne-Rhône-Alpes Entreprises, créée par la fusion de l'ARDI Rhône-Alpes (agence

11. Retrouvez le compte rendu des échanges via [https://www.adcf.org/contenu-article?num\\_article=3840&num\\_thematique=](https://www.adcf.org/contenu-article?num_article=3840&num_thematique=)





régionale du développement et de l'innovation) et de l'ARDE Auvergne (agence régionale de développement économique), et AD Normandie (agence de développement pour la Normandie), issue de MIRIADÉ (mission régionale pour l'innovation et l'action de développement économique) en Basse-Normandie et de Seinari en Haute-Normandie, en sont des exemples.

Les régions ont voulu clarifier leur offre auprès des entreprises. En **Centre-Val de Loire**, la fusion de Centréco, dédiée aux salons et à l'export, et de l'ARITT (agence régionale pour l'innovation et le transfert de technologies) a entraîné la création, au 1<sup>er</sup> janvier 2017, de Dev'up. Cette agence unique offre un bouquet de services cohérents et complémentaires à destination des entreprises, en concertation avec les chambres de commerce et d'industrie, les communautés et les métropoles. L'agence peut également appuyer ou mener, pour leur compte, les actions de marketing territorial et à l'international que souhaiteraient lui déléguer les communautés. Dev'up est dotée d'un directoire au sein duquel communautés, région et acteurs économiques sont présents. Les représentants des communautés ont été proposés par la délégation régionale de l'AdCF en **Centre-Val de Loire**. **Ce modèle de gouvernance, unique en France à la date de rédaction de cette étude, est exemplaire des relations communautés-régions que le législateur avait appelé de ses vœux avec la loi NOTRe.**

Les agences régionales couvriront de grands champs d'intervention, tels l'attractivité ou l'innovation. En **Bourgogne-Franche-Comté**, l'agence pilotera la stratégie régionale de marketing territorial et d'attractivité. En **Auvergne-Rhône-Alpes**, elle mènera des actions de proximité favorisant la cohésion territoriale. **L'Île-de-France** redynamise sa politique d'attractivité via une marque unique : « Paris Région », à la fois agence et label pouvant se décliner sur différents supports (Paris Région Entreprise, Paris Région innovation...).

**Cette réorganisation intervient alors que la loi NOTRe conduit à la dissolution de nombreuses agences départementales.** Les régions ont parfois décidé d'en reprendre les personnels et de maintenir des antennes départementales en lieu et place des anciennes structures. Le déploiement des agences en antennes locales (départementales ou non) participe de la territorialisation des interventions régionales et de la déconcentration de ses services. **Ce souci de proximité est prégnant dans les grandes régions fusionnées**, à l'instar du **Grand Est** : « La région s'appuie sur une nouvelle gouvernance économique avec la mise en place de douze agences territoriales implantées sur les bassins de vie, et travaille à un renforcement et à une mutualisation des capacités d'ingénierie de projets dans tous les territoires. » (Livret I, p. 55).

On retrouve ce modèle en **Occitanie** : « Dès 2017, une installation progressive de maisons régionales dans au moins chaque chef-lieu départemental est prévue. Sur un territoire vaste (treize départements), l'accent est mis sur la proximité de l'action régionale et la mission économie-emploi-formation sera au cœur de ces maisons. » (p. 110). Ces maisons régionales accueilleront les antennes de l'agence régionale de développement économique. Une communauté d'**Occitanie** consultée par l'AdCF exprime le souhait que ces maisons se chargent de l'animation du SRDEII et du futur schéma régional de développement du tourisme et des loisirs.

## PAROLES DE COMMUNAUTÉS ET MÉTROPOLES

« Ce qui est nouveau [dans l'approche régionale et les dispositions qu'elle a adoptées], c'est aussi dans l'interaction avec le local et la partie gouvernance : toute l'ex-Midi-Pyrénées va être maillée par les « maisons de la région », comme ce qu'il y avait en Languedoc-Roussillon auparavant. C'est une bonne chose qui revêt un aspect très important pour nous ». – une communauté d'**Occitanie**.

Le **SRDEII francilien** envisage la constitution d'agences de territoire pour succéder aux anciennes agences départementales. Structurées autour du même socle de missions (animation territoriale, ingénierie de projet à l'échelle des bassins d'emploi, promotion des territoires, appui aux grands projets structurants), les agences franciliennes associeraient le département, la région, les communautés volontaires et les acteurs économiques intéressés.

## FOCUS

### LES COMMUNAUTÉS DANS LA GOUVERNANCE ET L'ÉVALUATION DU SRDEII



Rendez-vous régional, Val de Garonne, Nouvelle-Aquitaine, 14 décembre 2016

La gouvernance du SRDEII est abordée dans plusieurs schémas. La majorité des régions propose la mise en place d'instances ad hoc pour en assurer le suivi. Ces instances feront participer les différents acteurs associés à la concertation préalable et ceux plus largement impliqués dans la vie économique. Les stratégies régionales se voulant partenariales, elles permettent aux parties prenantes d'observer, d'évaluer, de proposer et, le cas échéant, d'améliorer l'action régionale. Ces instances doivent s'assurer du dynamisme de la stratégie économique régionale et de sa capacité à s'adapter aux évolutions conjoncturelles.

Elles prennent deux formes :

- **Une grande conférence** (ou forum ou rendez-vous annuel) de l'économie régionale (Nouvelle-Aquitaine, Auvergne-Rhône-Alpes, Bourgogne-Franche-Comté, Bretagne) : réunie tous les ans, elle a vocation à conserver la dynamique engagée par le processus de concertation et à maintenir le contact entre l'exécutif régional et les acteurs impliqués dans la vie économique. Sa composition est large : représentants des entreprises, acteurs publics et parapublics, tels l'État, Bpifrance, Business France, des acteurs liés à l'innovation. Les réunions permettent de faire le point sur les objectifs du schéma, d'échanger sur la situation économique régionale, de débattre des mesures mises en œuvre et de les amender le cas échéant.
- **Des comités restreints** : en complément de la grande conférence et avec un rôle plus opérationnel, des formations spécifiques et de petite taille sont prévues. Elles doivent assurer une meilleure réactivité de la région et de ses services. Ces comités peuvent être organisés par thèmes : l'export, l'attractivité, une filière stratégique...

Certaines régions (Normandie, Hauts-de-France, Provence-Alpes-Côte d'Azur) ne prévoient pas de structure spécifique et confieront la gouvernance du SRDEII aux conférences territoriales de l'action

publique, soit dans une formation élargie, soit à travers des commissions ou groupes de travail dédiés. La région Provence-Alpes-Côte d'Azur crée par exemple une commission thématique au sein de la CTAP en charge des sujets relevant du SRDEII, intitulée « Développement stratégique des territoires ».

Les communautés sont largement associées à la gouvernance du SRDEII. Si elles participent aux grandes conférences avec d'autres acteurs parfois nombreux, elles sont également associées aux formations restreintes. Par exemple, le comité de pilotage stratégique de Bourgogne-Franche-Comté comptera systématiquement parmi ses membres des représentants des communautés.

En Corse, le pilotage stratégique est assuré par un conseil territorial d'action économique regroupant la collectivité territoriale de Corse (CTC), les services de l'État, les communautés et les partenaires économiques. Le pilotage opérationnel, quant à lui, est assuré par un groupe technique regroupant notamment les agences de la CTC et les services techniques des communautés.

Une formation de type « Groupe » ou « G » est parfois évoquée : c'est le cas dans le Grand Est, qui institue le « G20 de l'économie pour mettre en œuvre la stratégie régionale et piloter l'économie », composé d'acteurs clés, dont les communautés. De même, le G9 de la Guadeloupe réunit la région, l'État, le département et les six communautés de l'archipel. Réuni deux fois par an, il assure le suivi des contractualisations entre la région et ses partenaires et le maintien d'un dialogue continu entre les parties prenantes. Il se décline en réunions thématiques (G9 Économie ; G9 Innovation ; G9 Immobilier d'entreprise...).



### B.3 LA MISE EN RÉSEAU DES DÉVELOPPEURS ÉCONOMIQUES

Les régions souhaitent animer les réseaux de développeurs économiques employés par les agences publiques et parapubliques présentes dans leur territoire. Si toutes les régions ne font pas état d'une telle démarche dans leur SRDEII, six d'entre elles émettent des propositions et des plans d'action très aboutis, correspondant largement aux recommandations qu'avait faite l'AdCF en 2016\*. Pour la région **Provence-Alpes-Côte d'Azur** : « *La fédération des acteurs de la gouvernance économique régionale doit naturellement conduire à l'émergence d'une offre de services partagée, qui s'attache à rendre la complexité des organisations et des outils totalement transparente pour les entreprises et l'ensemble des acteurs du monde économique* » (p. 137).

À cet égard, le « Réseau des développeurs économiques » (RDE) des **Pays de la Loire** est exemplaire. Le SRDEII régional prévoit le déploiement et l'animation du réseau au niveau départemental. Pour assurer l'homogénéité du discours, la diffusion des bonnes pratiques et des réponses adaptées aux besoins des entreprises, le RDE sera limité en nombre de participants, répartis en trois collèges (communautés, consulaires, région). En lien avec les interlocuteurs naturels des entreprises (réseaux d'entreprises, experts-comptables, notaires, banquiers...), il doit assurer un maillage complet du territoire.

En **Bourgogne-Franche-Comté**, c'est l'agence régionale de développement économique qui assure le relais des 150 acteurs économiques recensés par la région, notamment auprès des communautés. Pour répondre au besoin de proximité des entreprises, la région crée un « pôle territorial » : ses agents relaieront les développeurs présents dans les territoires (communautés ou leurs agences, chambres consulaires, État...). Leur périmètre d'intervention sera défini de manière à correspondre à la territorialisation de l'action de l'État.

La région **Grand Est**, par l'entremise de ses douze agences territoriales, organisera un *front office* composé des réseaux territorialisés de référents économiques (agences de développement économique, communautés...), de financeurs et du réseau de l'innovation (incubateurs, accélérateurs...), en lien avec un *back office* d'experts référencés. La région veille à la montée en compétence des agents de développement économique et à l'homogénéisation de leurs pratiques par le développement d'outils partagés. Elle appuiera également les partenariats entre agences locales de développement économique.

## C. Le contrat : mode privilégié d'action publique

Le SRDEII se veut un document fédérateur suffisamment consensuel pour que le maximum d'acteurs puisse se rassembler autour du leadership régional. **En 2017 et 2018, des documents opérationnels viendront articuler les orientations du SRDEII, nécessairement générales, avec des situations locales particulières.** Pour maintenir le caractère partenarial des schémas, leur mise en œuvre passe principalement par la voie du **conventionnement et de la contractualisation**. Le SRDEII de la **Guadeloupe** en résume la philosophie : « *Cette logique partenariale se traduit à la fois par une large association des acteurs aux instances de pilotage, de suivi et d'évaluation des actions, mais également au plan opérationnel par une politique de contractualisation entre la région et ses partenaires permettant de fixer un agenda partagé clair sur la période et les cofinancements envisagés. Il s'agit de créer des synergies entre acteurs. [...] La contractualisation définit avec chacun des acteurs les objectifs communs poursuivis, les modalités d'intervention envisagées, les cofinancements apportés, ainsi que les différentes sources de financement mobilisées* » (p. 38-39).

Les modalités contractuelles de la mise en œuvre des SRDEII, telles que prévues par les régions, varient d'un partenaire à l'autre. Les communautés, en fonction de leur statut juridique, bénéficient d'un traitement différencié. Départements, État et chambres consulaires sont chacun sollicités pour les domaines d'intervention qui les concernent.

\* Op. cit.

## C.1 L'INTERCOMMUNALITÉ, PREMIER PARTENAIRE DES RÉGIONS



Rendez-vous régional Auvergne-Rhône-Alpes, 28<sup>e</sup> convention nationale de l'intercommunalité, 5 octobre 2017, Nantes

Le législateur a confié aux communautés et spécifiquement aux métropoles un rôle de premier plan dans l'élaboration du SRDEII (consultation obligatoire et présentation en CTAP) et une place incontournable dans sa mise en œuvre (du fait des compétences créées ou transférées). Les régions ont repris à leur compte les intentions du législateur : les territoires ne doivent pas être « *les simples réceptacles des dispositifs mis en œuvre* » (SRDEII de **Nouvelle-Aquitaine**, p. 121), mais des partenaires. Plusieurs schémas affirment que la capacité d'initiative des communautés sera valorisée. La relation métropoles-communautés-région formerait un trio appelé à se professionnaliser selon le SRDEII d'**Auvergne-Rhône-Alpes**. Pour la région **Bourgogne-Franche-Comté** : « *La dynamique de contractualisation économique territoriale ainsi ouverte aux EPCI ou à leurs groupements traduit la volonté de reconnaître le territoire avant tout comme un acteur et non comme un espace de mise en œuvre de la politique publique de développement économique* » (p. 43). On s'attend donc à ce que ces déclarations se traduisent dans des partenariats constructifs et pérennes entre les régions et les communautés. **Toutefois, ils seront assortis de certaines exigences** de la part de régions.

La contractualisation **bretonne** sera par exemple soumise à un principe de **réciprocité** et « *pour intervenir en soutien des territoires dans la mise en place du service public à l'aide aux entreprises (SPAÉ), le conseil régional veillera au préalable à ce que les communautés aient réellement mobilisé toutes les forces et tous les moyens en présence. Ceux de l'intercommunalité elle-même, qui ne peut évidemment pas se défausser de sa responsabilité en matière de développement économique et ne saurait être plus aidée au seul motif qu'elle aurait elle-même décidé de moins intervenir* » (extrait de la délibération du 11 février 2017 complémentaire au SRDEII, p. 15).

Les métropoles occupent de droit une place particulière dans les schémas et semblent en conséquence davantage intégrées à la gouvernance économique régionale. Placées sur un pied d'égalité par la loi (qui leur confie un certain nombre de compétences similaires), régions et métropoles sont appelées à agir de concert. Le SRDEII de **Provence-Alpes-Côte d'Azur** précise qu'Aix-Marseille Provence, la métropole Nice Côte d'Azur, ainsi que Toulon Provence Méditerranée sont des « *acteurs institutionnels de premier rang dans le champ du*



*développement économique* » (p. 141), avec lesquelles la région nouera des partenariats spécifiques compte-tenu, d'une part, des compétences que les textes en vigueur leur reconnaissent, et, d'autre part, des réalités économiques qu'elles recouvrent. Elles occupent une place privilégiée dans les stratégies régionales d'internationalisation, d'intelligence économique et d'innovation. Les métropoles ayant la possibilité de développer leurs propres orientations, certains SRDEII laissent à voir un travail de mise en cohérence des stratégies régionales et métropolitaines (**Provence-Alpes-Côte d'Azur, Grand Est**). D'autres métropoles ont pu directement intégrer leurs orientations dans les SRDEII (Métropole Rouen-Normandie, Bordeaux Métropole, le Grand Lyon, Grenoble-Alpes Métropole).

## C.2 LE NIVEAU DÉPARTEMENTAL EN DÉBAT

Bien que le département n'ait plus vocation à intervenir dans le champ du développement économique, sauf exception, les régions ont entendu lui laisser une place dans les SRDEII. Si dans certains cas, l'échelle départementale est sollicitée comme périmètre d'action, c'est parfois à l'institution départementale elle-même que la région confie un rôle dans la gouvernance économique.

Le département peut être un périmètre pertinent pour l'action régionale : échelon intermédiaire « disponible », parfois doté de structures de développement économique préexistantes, reprises par la région (entreprises publiques locales, agences), c'est aussi le niveau d'intervention au quotidien de l'État déconcentré. Ainsi, en **Centre-Val de Loire**, l'agence régionale de développement économique « sera dotée d'antennes départementales, afin d'œuvrer dans la plus grande proximité avec les territoires et les entreprises » (p. 88). En **Occitanie**, les « maisons de la région » seront présentes dans au moins chaque chef-lieu de département.

Toutefois, les régions peuvent considérer que le conseil départemental reste un partenaire ou un contributeur essentiel. En **Île-de-France**, « s'agissant des départements, la région les considère comme des acteurs essentiels du développement des territoires » (p. 58). Dans le **Grand Est**, « les départements sont des acteurs clés des solidarités territoriales et de la proximité des territoires, des EPCI et de leurs habitants » (p. 87). Dans de nombreux cas, le département a retenu des compétences intéressant directement certains aspects des stratégies régionales. Dans les **Hauts-de-France** par exemple, l'action pour le petit commerce s'articule avec la compétence de solidarité des départements, notamment à l'aune de la publication, en 2017 et 2018, des premiers schémas départementaux d'amélioration de l'accessibilité des services au public (SDAASP). De même, la politique de l'emploi intéresse autant les départements, en vertu de leurs compétences sociales, que les régions qui interviennent dans le champ de l'économie et de la formation professionnelle.

Certaines régions associent plus étroitement encore les départements. Le **SRDEII normand** propose aux communautés de leur déléguer l'exercice de la compétence d'aide à l'immobilier d'entreprise, comme le permet la loi. En **Auvergne-Rhône-Alpes**, les départements auraient vocation à jouer un rôle de premier plan dans le champ du développement économique.

### PAROLES DE COMMUNAUTÉS ET MÉTROPOLES

*« Le parti pris de la région est d'avoir le département comme partenaire principal, ce qui induit pour la communauté de devoir quasi obligatoirement passer par le département pour avoir accès à la région. Le cas de la convention département-région dans le domaine du tourisme incarne cette tendance : les relations sont alors même tripartites ». – une communauté d'Auvergne-Rhône-Alpes.*

Si les régions peuvent librement associer des acteurs extérieurs à la gouvernance de leur action régionale – elles y sont même encouragées –, il reste que toute intervention économique des départements en dehors des domaines précisément définis par la loi ou de délégations consenties par chaque communauté est illégale.

Par contre, pour les filières dans lesquelles le département est habilité à intervenir, les coopérations région-départements sont évidemment possibles : par exemple, en **Provence-Alpes-Côte d'Azur**, « *en accord avec les six départements, la région souhaite construire un exercice concerté des interventions dans les champs agricoles, agroalimentaires et forestiers pour la période 2017-2020, fondé sur une complémentarité, en termes d'objectifs, des politiques départementales et régionales et sur l'articulation des financements entre région et départements* » (p. 102).

### **C.3 DES PARTENAIRES INCONTOURNABLES : ÉTAT, UNION EUROPÉENNE, CHAMBRES CONSULAIRES**

Le principal partenaire des régions reste l'État, en vertu de ses prérogatives régaliennes, de l'importance des financements et de l'ingénierie qu'il apporte aux régions, et du vaste périmètre de ses interventions économiques, notamment via la Banque publique d'investissement, le groupe Caisse des dépôts et Business France.

Les régions étant en outre responsables de la gestion des **fonds structurels européens** (FEDER et FSE), celles-ci souhaitent les mobiliser pour « *mettre en synergie l'ensemble des sources de financement* » (SRDEII **Grand Est**, p. 59). En **Normandie**, la région mettra à profit la politique régionale de l'Union européenne dans le développement de la Vallée de la Seine : avec l'**Île-de-France**, elle appuiera les opérateurs régionaux pour la sollicitation des fonds européens et travaillera avec l'Union européenne à la définition des futures programmations.

Fortement sollicitées lors des concertations préalables à l'élaboration des SRDEII, les organisations paritaires et consulaires sont également associées à leur gouvernance et leur mise en œuvre. Les chambres consulaires sont particulièrement attendues sur l'animation des réseaux d'entreprises et l'accompagnement à l'internationalisation. Pour la région **Centre-Val de Loire**, les « *réseaux des chambres consulaires ont démontré leur capacité à accompagner les démarches d'animation et d'études préalables à la structuration d'une filière. Ils contribuent à définir, aux côtés de la région et en concertation avec tous les acteurs, les filières ou thématiques sectorielles prioritaires à soutenir* » (p. 32).

### **C.4 QUELLES MODALITÉS CONTRACTUELLES ?**

La phase d'élaboration et de signature des premières conventions entre régions, communautés et métropoles est en cours au moment de la finalisation de cette étude. L'AdCF poursuivra le présent travail avec le recueil des contrats ou des conventions proposés dans chaque région.

#### **PAROLES DE COMMUNAUTÉS ET MÉTROPOLES**

*« Il y a déjà des conventions de mise en œuvre qui sont en train d'être travaillées. La communauté doit d'abord, dans un premier temps, déterminer sa stratégie économique et se laisser le temps de contractualiser avec la région. L'objectif est de le faire d'ici la fin d'année 2017. Dans plusieurs secteurs, la communauté va développer des projets en termes d'accueil foncier et immobilier d'entreprise : nous souhaitons donc que la région nous accompagne sur le plan de l'ingénierie et du financement ». – une communauté bretonne.*

Cependant, une région, **Auvergne-Rhône-Alpes**, proposait en annexe de son schéma, un modèle de convention « type » pour « *la mise en œuvre des aides économiques par les communes, leurs groupements et la métropole de Lyon dans le cadre de la loi NOTRE* ».

Ce projet de convention-type comprend plusieurs articles et des rappels au droit.



## EXEMPLE DE CONVENTION-TYPE RÉGION-COMMUNAUTÉ

### ARTICLE 1

Les aides que les collectivités peuvent mettre en place sans convention avec la région.

### ARTICLE 2

Les aides à l'immobilier d'entreprise relevant de l'article L 1511-3 du CGCT (la région n'est plus compétente de plein droit sur ces aides. Toutefois, elle pourra participer, en complément de la collectivité, au financement de certains projets, dans le cadre d'une convention entre la collectivité et la région).

### ARTICLE 3

Aides économiques en faveur de la création ou de l'extension d'activités économiques et en faveur des entreprises en difficulté relevant de l'article L 1511-2 du CGCT.

- « La collectivité ou l'EPCI (établissement public de coopération intercommunale) pourra participer par la présente convention au financement des aides et des régimes d'aides mis en place par la région, précisés en annexe de la présente convention. »
- « Elle mobilisera ses financements soit dans le cadre de programmes et dispositifs régionaux, soit dans le cadre de dispositifs différenciés, mais visant la même finalité et sur avis de la région. »
- « (nom de la collectivité ou de l'EPCI) pourra participer au financement des aides économiques suivantes : »

Type d'aide	Nom de l'aide	Régime d'aide régionale de référence fixé par le SRDEII	Forme de l'aide (subvention, prêt bonifié, prestation...)	Assiette de l'aide (types de dépenses, plafonds)	Taux et montants plafonds d'aide

### ARTICLE 4

Aides économiques en faveur d'organismes qui participent à la création ou à la reprise d'entreprise relevant de l'article L 1511-7 du CGCT.

- « La collectivité ou l'EPCI peut verser, en complément de la région, des subventions aux organismes ayant pour objet exclusif de participer à la création ou la reprise d'entreprises. La métropole de Lyon peut verser, sans conventionnement avec la région, des subventions à ces organismes ».

De manière générale, la formalisation de ces engagements réciproques est censée permettre d'organiser la complémentarité des démarches régionales avec les actions menées par les collectivités territoriales et leurs groupements, mais surtout traduire de manière opérationnelle la convergence de la stratégie régionale avec les stratégies locales.

Les buts visés sont alors :

- l'identification et la formalisation des objectifs sur un calendrier pluriannuel ;
- la détermination du cadre d'intervention des communautés en complément de la région ;
- le soutien régional à la stratégie d'immobilier commercial de la communauté ;
- la précision des modalités d'animation économique locale.

Plusieurs conventions entre la région et chaque communauté seront nécessaires, au cours des mois à venir, pour décliner les différentes orientations régionales. Exception notable, la **Nouvelle-Aquitaine** prévoit une contractualisation unique et individualisée avec les communautés pour l'ensemble des politiques publiques qu'elle porte (développement économique, aménagement, transports...). Ces contrats transversaux feront l'objet d'une actualisation régulière.

À l'instar des orientations régionales, la philosophie des modèles contractuels envisagés est révélatrice du rôle que la région entend jouer dans son territoire. Comme en **Centre-Val de Loire**, la contractualisation permet à la région d'accompagner les projets communautaires en financements comme en ingénierie, du moment qu'ils sont compatibles avec les orientations régionales. À l'inverse, dans les **Hauts-de-France**, les « plans locaux de développement » visent spécifiquement la déclinaison locale des politiques régionales (mais laissent une place à l'accompagnement de projets « innovants »). L'**Île-de-France** se distingue par un dispositif original : les pactes pluriannuels pour la croissance, l'innovation et l'emploi. Ceux-ci doivent regrouper plusieurs communautés, et être pilotés et animés par l'une d'entre elles ou une agence de territoire porteuse.

## FOCUS

### L'IMMOBILIER D'ENTREPRISE, DOMAINE CLÉ DE LA CONTRACTUALISATION RÉGION-COMMUNAUTÉS

Les communautés et les métropoles exercent une compétence exclusive en matière d'aménagement et de gestion des zones d'activité économique (ZAE). Les régions souhaitent toutefois intervenir dans ce domaine. Elles considèrent en effet, comme en **Bretagne**, que cette compétence est à mi-chemin « entre celle des aides aux entreprises qui lui revient et celle de l'immobilier qui relève des EPCI. [...] Pour renforcer son action, le conseil régional ouvre la porte à des financements complémentaires à ceux des EPCI en matière d'immobilier privé dans d'autres secteurs » (délibération complémentaire au SRDEII, adoptée le 11 février 2017, p. 14). C'est cette philosophie qui préside à l'intervention régionale, soit en facilitant les projets communautaires, soit en orientant l'action des communautés via des financements fléchés.

À titre d'exemple, la région **Auvergne-Rhône-Alpes** souhaite, de sa propre initiative, développer « des zones d'activité à rayonnement régional et national ». Elle identifiera « un nombre restreint de zones d'activités correspondant à cette définition » et « le choix des zones sera effectué par la région en associant les départements et les EPCI » (p. 45). Elle sélectionnera ensuite les zones sur lesquelles elle interviendra en matière d'aide à l'investissement.

La région **Bourgogne-Franche-Comté** identifie les « zones d'activité d'intérêt régional » qui répondent au cahier des charges qu'elle a défini. Des conventionnements avec les maîtres d'ouvrage doivent lui permettre d'intervenir sur ces zones.

En **Provence-Alpes-Côte d'Azur**, « en matière d'immobilier d'entreprise, la région n'a plus de compétence pour définir les aides ou les régimes d'aides, et décider de leur attribution. Cette compétence relève désormais des communes et des EPCI à fiscalité propre. Toutefois, et en accord avec ces derniers, la région pourra participer, et principalement, au financement des projets d'aménagement économique qui s'inscrivent dans le cadre des OIR ou qui présentent des enjeux structurants pour les territoires » (p. 100).

Cet interventionnisme régional sur l'immobilier d'entreprise devrait devenir un élément majeur des négociations entre communautés et régions dans la phase de contractualisation qui s'ouvre.

Dernier-né des schémas régionaux, alors que le contexte de son élaboration aurait pu lui être défavorable, le SRDEII semble avoir trouvé grâce aux yeux des régions. Sans doute y ont-elles vu l'opportunité d'incarner le nouveau départ d'institutions régionales profondément remaniées par la réforme territoriale. Les concertations leur ont permis de renouer des relations et leurs orientations d'affirmer un leadership. Ce document jette les bases d'une relation nouvelle entre les régions et les communautés. Il revient désormais à ce couple de le faire vivre. La qualité des conventions et des contrats de mise en œuvre, dont la phase de négociation s'ouvre à la date de rédaction de cette étude, déterminera tant le succès du schéma que l'avenir des relations entre la région et ses partenaires. L'action concertée des communautés, réunies au sein de formations collectives, est désormais indispensable pour que s'établissent de bonnes relations de travail avec les régions.

L'AdCF, à travers ses délégations régionales, œuvre quotidiennement à la qualité de ce nécessaire dialogue territorial. En nouant des relations de confiance et de réciprocité, communautés et régions pourront assumer le rôle que le législateur a entendu leur confier ensemble, avec pour seule ambition le succès économique de nos territoires.

Les SRDEII sont riches de nombreux exemples de concertations réussies, de modèles de gouvernance équilibrée et de dispositifs opérationnels réellement inclusifs. Ces expériences accumulées doivent nourrir les travaux futurs, en particulier l'élaboration des SRADDET, prochaine grande étape de formalisation des orientations régionales dans plusieurs domaines clés de l'action locale : l'aménagement, les transports, le traitement des déchets. Sans réforme territoriale majeure à l'horizon, les collectivités locales ont le champ libre pour démontrer leur capacité à travailler ensemble à des politiques publiques plus cohérentes et efficaces, au service de leurs habitants.





## PILOTAGE DE L'ÉTUDE

**Nicolas Portier,**  
délégué général, AdCF

**Romain Briot,**  
responsable de l'appui aux délégations régionales,  
politique de la ville, Europe, AdCF

**Olivier Crépin,**  
responsable développement économique, transports  
et mobilités, AdCF

## ANALYSE ET RÉDACTION

**Antoine Schneider,**  
étudiant en deuxième année au sein du Master STU  
de Sciences Po, dans le cadre d'un stage de fin  
d'études à l'AdCF

Avec la participation de **Maxime Goudezeune,**  
chargé de mission, AdCF

## SUIVI ÉDITORIAL

**Anne-Sophie Blanchard-Chautard,**  
chef de projets événementiels et éditoriaux, AdCF

## MISE EN PAGE

**P2C**

## CRÉDITS PHOTOGRAPHIES

**Communauté d'agglomération du Pays  
Basque, P. Miramont – Communauté  
d'agglomération de Cergy-Pontoise, L. Pagès  
– Ville de Cahors, P. Lasvenes – Ville de  
Cahors, J.M. Vincent – Val de Garonne  
Agglomération, W. Picamil – AdCF, L. Pagès**

*Février 2018*

*La reproduction partielle ou totale de ce document est interdite sans accord préalable et exprès de ses auteurs. Tous droits réservés.*



22, rue Joubert • 75009 Paris  
T. 01 55 04 89 00  
F. 01 55 04 89 01  
[www.adcf.org](http://www.adcf.org)  
[adcf@adcf.asso.fr](mailto:adcf@adcf.asso.fr)