

La LETTRE

www.ceser.paysdelaloire.fr



À SAVOIR

De nouveaux outils prescriptifs.

La loi NOTRe d'août 2015 dote la Région de deux schémas prescriptifs : le schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) et le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité du territoire (SRADDET). Ils renforcent la place de la Région dans le domaine économique et définissent les orientations régionales en matière d'aide aux entreprises, de soutien à l'internationalisation, d'investissement immobilier, d'innovation et d'attractivité du territoire régional. Les Métropoles, les groupements intercommunaux à fiscalité propre et les établissements consulaires doivent être concertés pendant l'élaboration du SRDEII.



Découvrir et suivre le CESER via sa newsletter et sur Twitter  [ceserPDL](#)

Réforme territoriale et mise en œuvre de la compétence développement économique en Pays de la Loire

Prioriser le "faire avec" pour garantir l'équité territoriale

La réforme territoriale simplifie et rend plus lisible l'action publique. Elle confirme les principales compétences des Régions en matière de formation, de développement économique et d'aménagement du territoire.

La loi NOTRe ⁽¹⁾ en particulier concentre la compétence du développement économique sur les Régions, les intercommunalités et les communes. A partir du 1^{er} janvier 2017, un cadre spécifique, le schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII), fixera les orientations de la stratégie régionale et sa mise en œuvre sur les Pays de la Loire.

Dans un contexte de baisse des dotations de l'État aux collectivités locales et de recomposition du bloc communal, l'enjeu de cette redistribution des compétences est de garantir le déploiement de la politique économique régionale sur tout le territoire et à l'ensemble des acteurs d'activité, tout en veillant à impliquer l'ensemble des élus locaux, développeurs et acteurs économiques. Pour ce faire, le Conseil économique social et environnemental (CESER) des Pays de la Loire propose dans cette étude des schémas de gouvernance à géométrie variable en fonction du type d'actions à mener, des territoires et de l'implication des divers acteurs.

Trois questions à Joseph Moreau, rapporteur de la commission "Finances, Prospective, Europe, Interrégionalité".

Pour quelles raisons le CESER a-t-il réalisé cette étude ?

Dans le cadre de nos travaux de veille et d'études sur la réforme territoriale, nous souhaitons nous intéresser particulièrement à son volet économique. Cette auto-saisine est née d'un besoin de clarifier les choses, car nous avons perçu une inquiétude des élus locaux et des acteurs économiques. Nous voulons montrer que cette nouvelle répartition des compétences est une opportunité à saisir pour affirmer sur le territoire régional une vision collective et partenariale de l'aide au développement économique.

Quels sont les enjeux de la nouvelle répartition des compétences en matière de développement économique ?

La loi NOTRe accroît la position de leader de la Région dans le domaine du développement économique, un outil majeur au service de l'emploi et des territoires. L'aptitude de la Région à articuler son action avec ses divers partenaires sera déterminante pour assurer l'équilibre de l'action économique sur le territoire et préserver le rôle essentiel de la commune, notamment en milieu rural, garante de notre démocratie.

Que propose le CESER pour éviter les éventuels écueils ?

D'ici 1^{er} janvier 2017, il faut déterminer la mise en œuvre des modalités et la gouvernance du SRDEII. Cette étude propose une grille de lecture pour clarifier les futurs schémas de gouvernance, permettre à chacun de mesurer son implication au-delà de 2016 et aider les décideurs à prendre les bonnes décisions en toute connaissance de cause. Si la Région doit impulser un mouvement, la politique régionale ne fonctionnera qu'à la condition que s'opère une stratégie claire et définie.

⁽¹⁾ Loi NOTRe : LOI n° 2015-991 du 7 août 2015 portant une nouvelle organisation territoriale de la République



Joseph Moreau, rapporteur et Philippe Yzambart, Président de la commission "Finances - Prospective - Europe - Interrégionalité"

Les Pays de la Loire, un territoire atypique

La réforme territoriale engage de nombreuses et profondes mutations, ainsi qu'une reconfiguration du développement économique dans un calendrier serré et avec des moyens contraints. Si tous les territoires nationaux sont impactés, les Pays de la Loire présentent des spécificités, en particulier parce que la Région a conservé son périmètre administratif. Le corolaire de ce statu quo est que les Pays de la Loire doivent repenser les liens qu'ils entretiennent avec les régions périphériques, au premier rang desquels figure la Bretagne, notamment dans les domaines du numérique, de l'enseignement supérieur, de la croissance bleue ou encore de l'agroalimentaire. Des dispositions spécifiques relatives à la promotion de la coordination interrégionale des politiques de développement économique pourraient être intégrées dans le SRDEII.

Le territoire ligérien fait également figure d'exception nationale en matière de recomposition territoriale via les nombreuses fusions de communes et d'intercommunalités. Dans les Pays de la Loire, 44 communes nouvelles sont issues de 178 fusions, réduisant le nombre de communes de 1 491 à 1 357. Au 1^{er} janvier 2017, la Région comptera 69 communautés de communes (CC), 10 communautés d'agglomération (CA), 2 communautés urbaines (CU) et 1 métropole. Ces établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) sont les principaux partenaires de la Région dans le cadre de la réorganisation territoriale de l'action publique locale. En effet, l'institution régionale se substitue aux Départements pour la compétence du développement économique, qui demeure une compétence obligatoire des communautés de communes, des communautés d'agglomération et de la métropole.

Un millier de développeurs économiques

Outre ces groupements intercommunaux, il existe une multitude de structures tant publiques (État, syndicats mixtes, établissements consulaires, pôles métropolitains, comités d'expansion, agences économiques...) que privées (entreprises, acteurs de l'économie sociale et solidaire, organisations syndicales, clusters, banques) investies dans le développement économique. Au total, on recense en Pays de la Loire un millier de développeurs économiques dont la moitié assure exclusivement une compétence dédiée à l'économie (la moitié dépend des EPCI et 20 % sont rattachés à des établissements consulaires). Si l'ensemble de ces acteurs forme un réseau régional, ils ne disposent à ce jour d'aucune structure mutualisée.



La Région des Pays de la Loire au salon de l'agriculture 2016

La réorganisation de la compétence développement économique opérée par la loi NOTRe se présente dès lors comme une réelle opportunité pour fédérer au niveau régional ces expertises et mutualiser les moyens disponibles sur le territoire. Confortée dans ses compétences initiales (formation, apprentissage, transports, gestion des fonds européens, aménagement du territoire), l'institution régionale doit réussir à articuler l'ensemble de ses diverses missions de manière à favoriser l'emploi et le développement des territoires, mais aussi la qualité de vie dans les Pays de la Loire.



Technocampus Océan

À SAVOIR

Qu'entend-on par développement économique ?

Le développement économique comprend les actions en faveur de l'emploi, la recherche, l'innovation, le tourisme, l'ouverture internationale, l'économie du bien-être, la qualité de la vie et la cohésion sociale. Il est également en lien avec le développement social, culturel et environnemental des territoires et doit agir en faveur de leur équilibre. Il comprend l'activité économique marchande et non marchande, les secteurs primaire, secondaire et tertiaire.

Le levier des fonds européens

Autorité de gestion des fonds européens soutenant les politiques économiques (recherche, compétitivité, innovation, transition écologique...), la Région doit utiliser les financements de l'Union européenne comme leviers pour mettre en œuvre sa politique économique. Il convient pour cela d'articuler la politique régionale avec les objectifs de la Stratégie régionale d'innovation pour une spécialisation intelligente (SRI-SI) imposée par l'UE dont les principaux axes pour les Pays de la Loire concernent les technologies avancées de production, les industries maritimes, les bio-ressources, le design ou encore les thérapies de demain.



Favoriser une stratégie en réseau

Compétence stratégique, le développement économique doit aussi être en synergie avec les interventions des institutions locales et de manière plus large avec l'ensemble des acteurs économiques (chefs d'entreprises, chercheurs, experts), dans une perspective de développement global du territoire et d'une stratégie de soutien aux écosystèmes existants.

La métropole, socle du dynamisme régional

Une grande partie du territoire ligérien bénéficie du dynamisme économique de Nantes Métropole. Aussi, Région et métropole ont tout intérêt à jouer la carte de la complémentarité. Un ingénieux dispositif consisterait ainsi à opter pour la subsidiarité des actions régionales en faveur de la métropole sur le territoire métropolitain et une intégration des objectifs régionaux (innovation, déploiement des filières, équité territoriale) dans la politique métropolitaine. Pour ce faire, le CESER préconise de définir et faire vivre un SRDEII commun et de mutualiser si nécessaire des objectifs et des actions.



Le bloc communal, acteur de proximité

Outre l'indispensable dimension métropolitaine, l'action régionale en matière de développement économique doit aussi se décliner dans les territoires en s'appuyant sur le bloc communal. Seul ce partenaire essentiel de la Région est en mesure d'assurer la cohérence entre les orientations stratégiques régionales et l'animation de proximité. En effet, la recomposition des instances communales et la réorganisation des compétences ne doivent s'opérer au détriment ni des communes, ni des plus récentes intercommunalités ou des plus petites, voire des moins riches d'entre elles. Si la définition d'un projet de territoire à l'échelle intercommunale s'avère essentiel pour organiser les compétences entre l'EPCI et ses communes membres, il revient à la Région de veiller à l'équité des territoires. Dans ce contexte, le CESER suggère à la Région d'agir en subsidiarité avec les communes et leurs groupements.



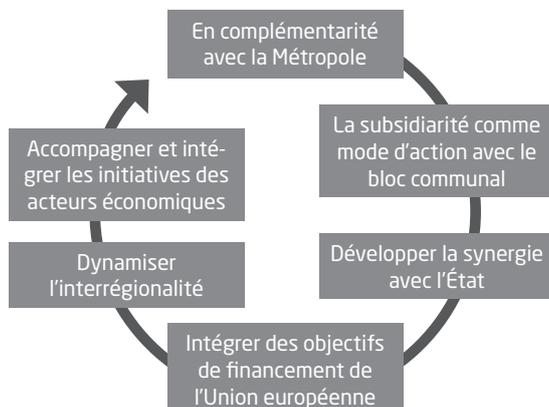
L'État, acteur incontournable

L'État intervient sur des projets d'envergure nationale dans le cadre d'appels à projets et sur le déploiement des initiatives nationales assurées par les nombreux relais de l'État en Région (Direccte⁽¹⁾, Bpifrance⁽²⁾, Caisse des dépôts...). Le préfet, garant des intérêts nationaux, doit non seulement approuver et signer le SRDEII après le vote de l'assemblée régionale, mais il peut aussi le modifier. Aussi, il apparaît fondamental au CESER que pour garantir une efficacité optimum aux actions des uns et des autres, la stratégie régionale s'opère en synergie avec celle de l'État.

⁽¹⁾ Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi

⁽²⁾ La Banque publique d'investissement

Articuler les responsabilités régionales et les interventions économiques des autres acteurs



Retrouvez l'intégralité des études sur le site internet ceser.paysdelaloire.fr



81^e édition des 24 heures du Mans, juin 2013

À politique globale, gouvernance sur-mesure

L'efficacité de l'action de la Région en tant que pilote du développement économique dépend de sa capacité à impliquer l'ensemble des territoires, afin d'assurer un développement harmonieux des Pays de la Loire. Pour ce faire, il faut adapter la gouvernance de cette compétence en fonction des caractéristiques du territoire concerné, du type d'actions à mener, des secteurs d'activités, de la typologie et du fonctionnement des acteurs économiques.

Le CESER préconise à la Région selon le cas, d'agir directement, de déléguer l'action ou de co-agir avec ses partenaires publics et privés qui de leur côté interviendront en tant que contributeurs, animateurs ou opérateurs.

La combinaison de l'ensemble de ces données permettra à l'institution régionale de concevoir un mode opératoire au cas par cas.

La Région décide et privilégie l'action directe

Dans un objectif de plus grande lisibilité du message, de rationalisation des outils et d'optimisation des ressources, la Région choisit d'exercer pleinement et opérationnellement son rôle de responsable du développement économique, conférant à ses partenaires une simple mission d'exécutant. Efficace en termes d'exécution et de maîtrise des coûts, cette méthode présente l'avantage de déployer sur tout le territoire des actions coordonnées, mais qui risquent toutefois de ne pas être adaptées aux besoins locaux notamment en milieu rural. Une maîtrise absolue de la gouvernance par la Région peut fragiliser la démocratie locale et démotiver les acteurs locaux, engendrant une hétérogénéité du déploiement des moyens sur le territoire et donc un déséquilibre du développement sur les Pays de la Loire.

La Région catalyse et soutient les initiatives

Après avoir fixé les grandes orientations de sa politique économique, la Région conserve la gestion des grands projets majeurs d'infrastructures et investit dans les secteurs clés. Pour favoriser la créativité et les initiatives des acteurs, la mise en œuvre du SRDEII dans chaque bassin de vie est déléguée aux élus et partenaires locaux qui disposent des moyens techniques et financiers de l'institution régionale. Véritable exercice de démocratie participative, ce schéma de gouvernance garantit la mobilisation de l'ensemble des acteurs, encouragés à proposer et tester des méthodes adaptées à leur territoire. Mais laisser une trop grande liberté à la mise en œuvre de la politique régionale risque de créer des disparités entre les territoires.

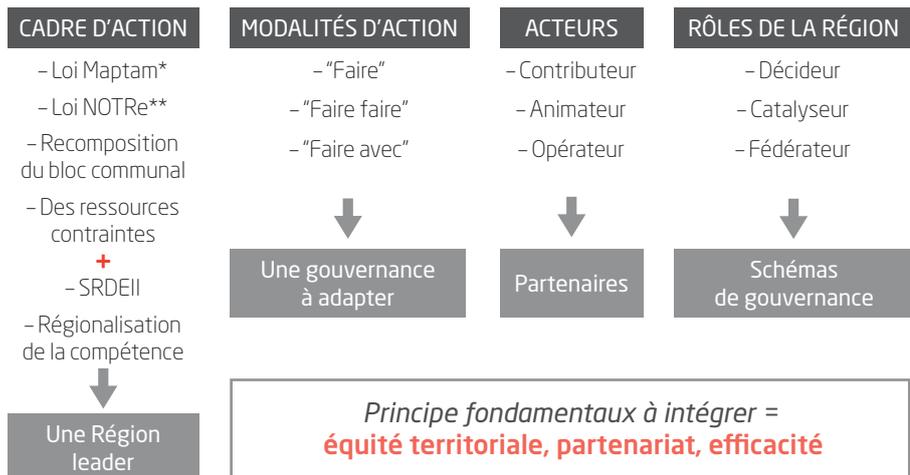
La Région délègue et s'assure des résultats

Dans ce schéma de gouvernance, la Région agit en stratégie tout en maintenant un subtil équilibre entre délégation et contrôle. En fonction de l'importance de l'action à décliner sur le territoire et des forces en présence, sa gouvernance est partagée entre les acteurs locaux du développement économique selon leur degré de compétences. La Région garde le contrôle des moyens délégués et évalue les résultats de sa délégation. Si ce schéma privilégié par le CESER compile les forces des deux autres formules, il nécessitera toutefois de veiller à l'adaptation des actions aux spécificités des territoires.

Conclusion

"Faire avec" semble rassembler le plus d'atouts pour que notre belle Région des Pays de la Loire puisse faire rayonner son modèle économique et social tant auprès de la population que des acteurs locaux.

Vers une gouvernance souple et différenciée selon les territoires



* Loi Maptam : LOI n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles
 ** Loi NOTRe : LOI n° 2015-991 du 7 août 2015 portant une nouvelle organisation territoriale de la République