

# 1

## **Les compétences de développement économique des collectivités territoriales : une rationalisation inachevée, un pilotage à renforcer**

---

### **PRÉSENTATION**

---

*Les collectivités territoriales concourent au développement de leur territoire en menant des politiques dans des domaines divers comme la formation, l'innovation, l'accès au numérique, les transports, le maintien de services en milieu rural, l'amélioration des infrastructures. Au sein de ce vaste champ d'action, les compétences des collectivités territoriales en matière de développement économique s'exercent au travers de mesures de soutien direct ou indirect aux entreprises.*

*Jusqu'en 2014, l'action des collectivités territoriales dans ce domaine se fondait sur la clause de compétence générale et leur intérêt à agir. L'action économique de la région s'exerçait ainsi dans le respect des compétences des départements et des entités du bloc communal (communes et établissements publics de coopération intercommunale - EPCI). La loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (dite « loi MAPTAM ») et la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite « loi NOTRe ») ont cherché à améliorer la cohérence de l'action économique des collectivités territoriales, à clarifier leurs compétences et à accroître la lisibilité de leurs interventions pour les entreprises.*

*La Cour a examiné l'atteinte de ces objectifs à partir d'échanges avec des collectivités, les associations d'élus, des représentants des entreprises et structures de développement, et en s'appuyant sur les données comptables et celles collectées par la Cour auprès des régions, le recensement annuel des aides aux entreprises et les contrôles des chambres régionales des comptes.*

*La Cour évalue à 8,5 Md€ le montant moyen des dépenses annuelles consacrées entre 2014 et 2020 par les collectivités territoriales au financement d'actions de développement économique. Ces financements sont destinés aux aides aux entreprises et à divers instruments mis en œuvre pour favoriser leur développement : aménagement et entretien de parcs d'activité, animation de réseaux d'entreprises, conseil et agences de développement, d'attractivité, de tourisme. Les dépenses de développement économique représentent en moyenne 11 % des dépenses totales des régions, 4 % de celles des communes et des EPCI et 2 % des dépenses des départements.*

*Le présent chapitre traite de la mise en œuvre de la nouvelle répartition des compétences de développement économique entre collectivités territoriales depuis 2016 et de l'évolution des dépenses d'action économique qui en résulte (I), du déploiement des outils de coordination des collectivités et du contrôle des aides aux bénéficiaires (II) et de la mesure des effets des aides aux entreprises (III).*

---

## **I - Le chantier inachevé de la clarification des compétences**

### **A - Une clarification à la portée limitée**

Jusqu'en 2014, l'action économique des collectivités territoriales et de leurs groupements se fondait sur la clause de compétence générale et l'intérêt à agir de la collectivité concernée.

La loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (dite « loi MAPTAM ») avait confié aux régions un rôle de « *chef de file* »<sup>136</sup> des collectivités pour le développement économique, et clarifié les rôles au sein du bloc communal en réservant aux EPCI l'exercice de ces compétences pour ce bloc de

---

<sup>136</sup> La loi MAPTAM a organisé la fonction de « chef de file » prévue par l'article 72 de la Constitution dans les termes suivants : « *Lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune* ». Cette fonction est toutefois exclusive de la possibilité d'exercer une tutelle sur les autres collectivités.

collectivités. S'appuyant sur trois rapports<sup>137</sup> qui préconisaient de renforcer la planification stratégique et la coordination de l'action des collectivités par la région afin d'« améliorer la cohérence, clarifier les compétences et accroître la lisibilité des interventions pour les entreprises », la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite « loi NOTRÉ ») a modifié la répartition des compétences de développement économique. Cette réforme est intervenue peu de temps après la réduction du nombre de régions, passé de 22 à 13 en métropole à la suite de la loi du 16 janvier 2015.

La loi NOTRÉ a supprimé le rôle de chef de file des régions et leur a conféré une compétence exclusive pour la définition des aides aux entreprises, à l'exception des aides à l'immobilier d'entreprise. Ces aides comprennent le soutien à la création et à l'extension de l'activité des entreprises, aux organismes qui participent à la reprise ou à la création d'entreprises, aux entreprises en difficulté. La région est également chargée du recensement annuel des aides versées par les collectivités territoriales au titre de la politique européenne de concurrence (dites aides d'État). Elle assure la gestion des fonds européens de la politique de cohésion et assume la responsabilité financière en cas d'obligation de recouvrement d'une aide ou de pénalités dans le cadre de la gestion des fonds européens. Enfin, la région dispose des possibilités d'intervention les plus étendues parmi les collectivités territoriales pour le financement des entreprises par le biais de l'ingénierie financière ou de prises de participations dans des sociétés commerciales.

La loi NOTRÉ a confié la compétence pour les aides à l'immobilier d'entreprise au bloc communal et à la métropole de Lyon. L'ensemble des métropoles peuvent subventionner les organismes qui participent à la création ou à la reprise d'entreprises, ainsi que, dans le cadre d'une convention avec la région, les communes et EPCI.

Elle a également autorisé les départements à intervenir dans le champ du développement économique, par délégation de l'octroi de tout ou partie des aides ou en cofinancement et sans pouvoir définir les aides en question. Le département a ainsi compétence pour octroyer des aides à l'immobilier d'entreprise par délégation des EPCI et des aides aux entreprises des filières agricoles, forestières et halieutiques dans le cadre de conventions avec la région et en complément de celle-ci.

---

<sup>137</sup> Rapport « Gallois », *Pacte pour la compétitivité de l'industrie française*, novembre 2012, rapport « Queyranne », *Pour des aides simples et efficaces au service de la compétitivité*, juin 2013, rapport « Raffarin-Krattinger », *Des territoires responsables pour une République efficace*, octobre 2013.

Comme les autres collectivités, le département a par ailleurs la faculté d'octroyer des aides à certaines entreprises de spectacles cinématographique après avis de la commune concernée. Il peut aussi, comme les autres collectivités territoriales, octroyer des aides à l'installation et au maintien de professionnels de santé dans les zones où l'offre de soins est insuffisante et des aides aux vétérinaires pour la protection de la santé publique et la permanence des soins aux animaux d'élevage. Enfin, le département peut, sur autorisation du préfet de département, octroyer des aides aux entreprises pour leur permettre de redémarrer leur activité à la suite d'une catastrophe naturelle.

Le département est également compétent pour contribuer au financement des projets dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par les communes ou leurs groupements, à leur demande. Il peut, pour des raisons de solidarité territoriale et lorsque l'initiative privée est défaillante ou absente, contribuer au financement des opérations d'investissement en faveur des entreprises de services marchands nécessaires aux besoins de la population en milieu rural, dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par des communes ou des EPCI.

Enfin, s'agissant du tourisme, les compétences (hors aides aux entreprises) sont partagées entre la région, le département et le bloc communal. Cette compétence partagée ne permet pas au département d'accorder des aides à une entreprise, même indirectement. Cependant, toute action qui a des retombées économiques et commerciales n'est pas nécessairement qualifiée d'intervention économique, comme l'a noté le Conseil d'État en 2012<sup>138</sup>. Un département peut soutenir des projets touristiques ou accorder des subventions à des associations n'exerçant pas une activité économique (exemples : comité départemental du tourisme, actions de promotion et de marketing territorial).

Un pan significatif de l'action économique des collectivités territoriales en matière d'attractivité, d'animation et d'accompagnement des entreprises échappe ainsi à l'objectif de spécialisation de leur action, alors que, pour le développement durable et le développement local, la région et le bloc communal sont respectivement chef de file des autres collectivités. Cette situation peut s'avérer source de confusion et de perte d'efficacité.

---

<sup>138</sup> Conseil d'État, décision n° 336463 du 4 mai 2012.

## **B - L'abandon de l'obligation de rationaliser les structures de développement économique**

La suppression de la clause de compétence générale des départements par la loi NOTRe devait entraîner un transfert du financement des structures de développement économique (qui pour l'essentiel accompagnent des entreprises) des départements vers les régions et les EPCI.

Dans certaines régions, la réforme s'est traduite par l'intégration des agences départementales dans l'agence régionale de développement économique (Auvergne-Rhône-Alpes, Centre-Val de Loire, Pays de la Loire). Dans d'autres, le cofinancement d'agences d'attractivité est assuré conjointement par des départements et des EPCI, comme dans l'Ariège, la Gironde, la Marne, le Var, le Vaucluse ou dans les métropoles de Nice, Aix-Marseille, Bordeaux. Lorsqu'il existait plusieurs agences régionales, celles-ci ont pu être fusionnées dans une agence régionale unique (Nouvelle-Aquitaine, Grand Est, Occitanie). La région Normandie<sup>139</sup> a fait le choix de maintenir deux agences, l'une consacrée au développement économique, l'autre à l'attractivité, tout comme la Bretagne, qui dispose d'une agence consacrée au développement économique et à l'innovation et d'une agence destinée à soutenir l'exportation. La CRC Bretagne observe que *« l'aide à l'innovation prend ainsi appui sur un réseau dense et complexe de structures spécialisées. Si l'ensemble contribue à un maillage territorial équitable, il résulte néanmoins d'une sédimentation historique et pas toujours optimale d'outils, peu lisible et porteuse de risques de concurrence entre dispositifs et entre territoires, et de surcoûts. Une rationalisation commence à se mettre en place dans un contexte budgétaire contraint, avec des réseaux (Act Food, association des 7 technopoles) et des coopérations ; elle doit être poursuivie pour renforcer la complémentarité des différents dispositifs »*<sup>140</sup>.

<sup>139</sup> CRC Normandie, *Agence de développement pour la Normandie (ADN)*, rapport d'observations définitives, octobre 2020.

<sup>140</sup> CRC Bretagne, *Région Bretagne*, rapport d'observations définitives, juin 2019.

La loi NOTRe prévoyait que les départements qui détenaient des participations dans des sociétés d'économie mixte (SEM) chargées de missions de développement économique devaient céder au minimum les deux tiers de leurs parts avant le 31 décembre 2016. La réticence de certains départements a freiné la rationalisation de ces structures. Cette obligation a été supprimée par la loi en 2019<sup>141</sup>.

Pour les autres structures, l'intervention des départements a parfois été justifiée par une interprétation large de leur compétence de « solidarité territoriale ». La CRC Auvergne-Rhône-Alpes a ainsi relevé que l'objet social de l'association Auvergne-Rhône-Alpes Entreprises (ARAE), issue de la fusion de deux agences régionales de développement économique (agence régionale de développement économique d'Auvergne, ARDE, et agence régionale du développement et de l'innovation, ARDI Rhône-Alpes) avait été élargi progressivement pour que les départements puissent intervenir au titre de la « solidarité territoriale », en s'appuyant sur des conventions entre la région et les départements. Or, comme l'a rappelé la CRC, « *l'intervention économique au titre de la solidarité territoriale est soumise à conditions cumulatives, et notamment la carence de l'initiative privée et le financement d'opérations d'investissement en faveur d'entreprises du secteur marchand* »<sup>142</sup>. Pour le schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) 2022-2028, la région indique qu'elle s'appuiera sur des conventions avec les départements dont l'objet portera sur l'agriculture et le tourisme, le financement éventuel de l'agence régionale par les départements relevant de leur responsabilité.

Si une cinquantaine d'agences départementales ont été supprimées, une vingtaine ont été maintenues en faisant évoluer leur domaine d'intervention vers l'attractivité ou le tourisme, qui constitue un domaine de compétence partagée entre les collectivités territoriales. Ces constats plaident pour élargir la clarification des compétences au secteur du tourisme afin de rationaliser les structures de développement et leurs financements.

---

<sup>141</sup> Loi n° 2019-463 du 17 mai 2019 tendant à sécuriser l'actionnariat des entreprises publiques locales.

<sup>142</sup> CRC Auvergne-Rhône-Alpes, *Région Auvergne-Rhône-Alpes*, rapport d'observations définitives, octobre 2019.

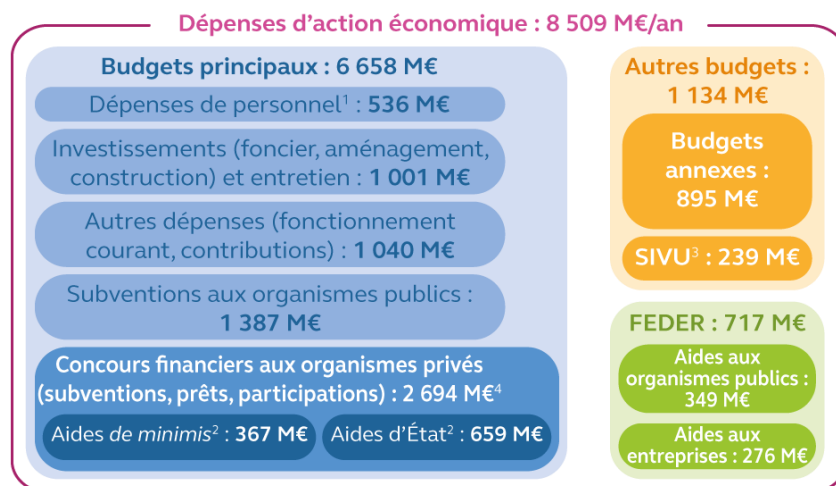
## C - Une part minoritaire des dépenses consacrée aux aides aux entreprises

### 1 - Environ 8,5 Md€ de dépenses locales annuelles en faveur du développement économique

La Cour a évalué le montant des dépenses de développement économique des collectivités territoriales en recensant les dépenses fléchées vers cette politique publique et imputées sur les fonctions d'« action économique » et de « développement » de leurs budgets principaux et annexes. S'y ajoutent les dépenses programmées par les régions au titre du Fonds européen de développement régional (FEDER) et qui contribuent à des actions similaires à celles financées sur leurs budgets.

Entre 2014 et 2020, les collectivités territoriales et les EPCI ont consacré en moyenne 8,5 Md€ par an au développement économique, dont 6,7 Md€ au titre de leur budget principal, 1,1 Md€ au titre des budgets annexes et des syndicats intercommunaux et 0,7 Md€ au titre du FEDER.

#### Schéma n° 1 : montant annuel moyen des dépenses de développement économique des collectivités territoriales (de 2014 à 2020, en M€)



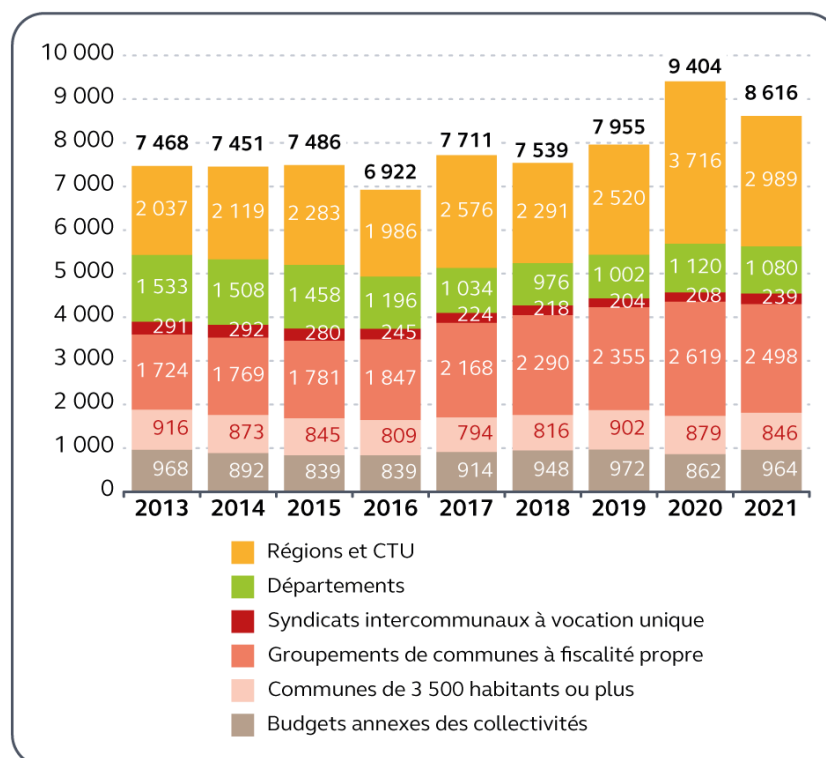
Source : Cour des comptes, données des comptes de gestion de collectivités de 2014 à 2020, DGCL, ANCT (montants de FEDER programmés 2014-2020). Notes : (1) hors dépenses de personnel des régions. (2) aides hors régions d'outre-mer. (3) SIVU : syndicats intercommunaux à vocation unique. (4) Au 30 juin 2022, 53 % des aides FEDER programmées (5 Md€) ont été versées, soit un montant de 2,7 Md€.

Ces données illustrent l'hétérogénéité des dépenses comptabilisées au titre de l'action économique des collectivités territoriales dans la nomenclature en vigueur (dépenses de personnel, investissements fonciers, fonctionnement courant et concours financiers versés à des organismes publics ou privés), sans pouvoir isoler précisément les aides aux entreprises.

## 2 - Des évolutions contrastées selon les niveaux de collectivités territoriales

Depuis 2013, le montant total des dépenses d'action économique des collectivités territoriales et des EPCI a légèrement augmenté, si l'on fait exception des années de crise de la covid (2020 et 2021), pendant lesquelles les dépenses ont été plus dynamiques. La part des régions et du bloc communal dans le total des dépenses a progressé, passant respectivement de 27 % et 39 % en 2013 à 37 % et 42 % en 2021. Sur la même période, le poids des dépenses des départements a diminué, passant de 20 % en 2013 à 12,7 % en 2021, comme le montre le graphique n° 1.

**Graphique n° 1 : évolution des dépenses d'action économique des collectivités territoriales de 2013 à 2021 (M€)**



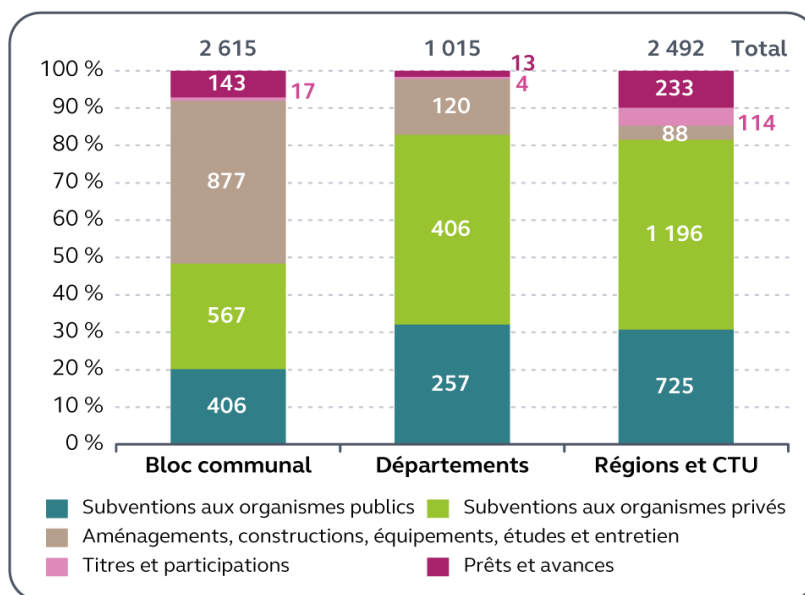
Source : Cour des comptes, d'après les données de la DGCL disponibles sur 2013-2021



Les dépenses annuelles des régions sont en hausse, après un repli lié en 2016 au cycle électoral et à l'impact administratif des fusions prévues par la loi NOTRe. Entre 2017 et 2019, les régions ont consacré en moyenne 2,5 Md€ par an à l'action économique, contre 2,1 Md€ entre 2013 et 2015. Ces dépenses ont fortement augmenté en 2020 (+ 1,2 Md€) pour accompagner les entreprises pendant la crise, et se sont maintenues en 2021 à un niveau supérieur de 18,6 % à celui de 2019. De même, les dépenses des EPCI ont crû, s'établissant à 2,5 Md€ en 2021 contre 1,7 Md€ en 2013.

En lien avec l'évolution des compétences, la concentration relative des dépenses d'action économique au niveau des régions et des EPCI reflète la spécialisation de leurs actions, qui s'est renforcée sur la période. Selon une enquête réalisée en 2022 par l'association des intercommunalités de France (AdCF), trois quarts des intercommunalités assurent l'aménagement et l'entretien de leurs parcs d'activité et mènent des actions d'animation des réseaux d'entreprises avec les réseaux consulaires, la région et les agences de développement. Le bloc communal consacre ainsi plus de 40 % de ses dépenses à des dépenses d'aménagement foncier, dont l'immobilier d'entreprises, pour un montant de 877 M€ par an, en cohérence avec ses compétences. À l'inverse, les régions ont consacré moins de 5 % de leurs dépenses à ces actions sur la période 2014-2020 (graphique n° 2).

**Graphique n° 2 : dépenses d'action économique par strate de collectivités et par destination (moyenne 2014-2020, M€)**



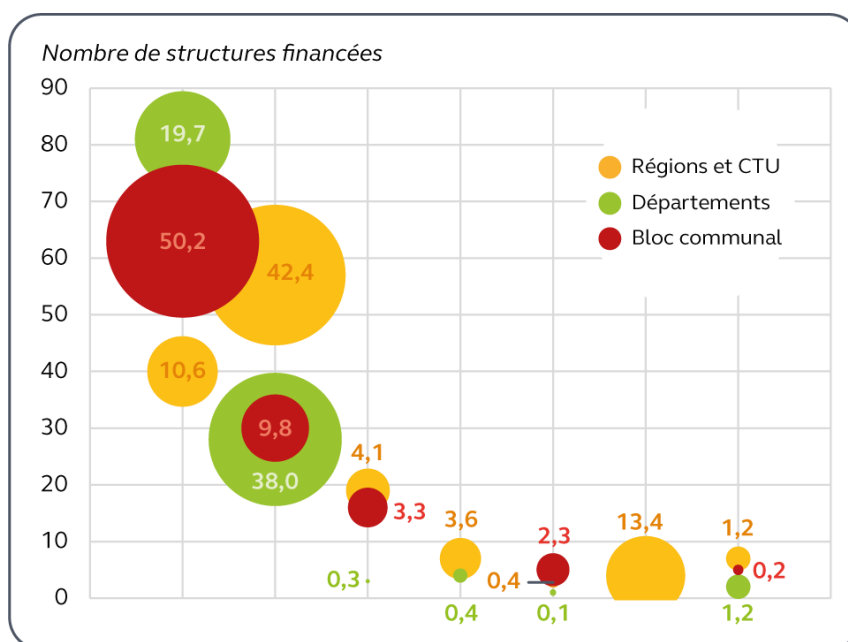
Source : Cour des comptes, d'après données des comptes de gestion. Hors dépenses de personnel et autres budgets. Lecture : les subventions aux organismes privés s'élèvent à 1 196 M€ par an et représentent 50 % des dépenses d'action économique des régions, en moyenne sur la période 2014-2020

Les dépenses annuelles moyennes des départements ont diminué de 30 % sur la période, passant de 1,5 Md€ en 2013 à 1,08 Md€ en 2021. Cependant, malgré la suppression de la clause de compétence générale, le niveau de leurs dépenses de développement économique demeure supérieur à 1 Md€ depuis 2019, dont une partie seulement est imputable à leurs compétences en matière de tourisme et dans certaines filières délimitées par la loi.

Au sein du bloc communal, le renforcement des actions de développement économique des EPCI ne s'est pas accompagné d'une diminution concomitante des dépenses des communes, ces dernières pouvant continuer à intervenir en faveur du commerce de proximité au nom de l'intérêt communautaire.

La clarification des compétences opérée par les lois de 2014 et 2015 a été partielle. La loi permet notamment aux quatre échelons de collectivités territoriales d'intervenir dans le secteur du tourisme, ce qui se traduit par un nombre élevé de structures financées à ce titre (cf. graphique n° 3).

**Graphique n° 3 : subventions de fonctionnement aux structures intervenant dans le développement économique en 2019 (M€)**



Source : Cour des comptes, données des comptes de gestion pour 2019. Lecture : en 2019, les régions et CTU ont versé 10,6 M€ à 40 structures de développement touristique

### 3 - Des aides aux entreprises minoritaires dans les dépenses

Le montant des concours financiers des collectivités territoriales et groupements de communes aux organismes privés est évalué à 2,694 Md€ par an en moyenne (schéma n° 1). La nomenclature comptable ne permettant pas d'isoler les aides aux entreprises au sein de ces concours financiers, la Cour s'est appuyée sur les données collectées auprès des régions dans le cadre de son enquête et sur le recensement annuel des aides d'État effectué par les régions en application de la réglementation européenne et transmis à la direction générale des collectivités locales (DGCL) pour en estimer le montant. La réglementation sur les aides d'État juge incompatibles les aides publiques avec le marché intérieur lorsqu'elles faussent ou menacent de fausser la concurrence et qu'elles affectent les échanges entre les États membres, sauf quand elles respectent l'encadrement européen. Cet encadrement, défini par grandes finalités (recherche, développement et innovation, compétitivité des

PME, développement régional, agriculture, etc.), vise à garantir que les aides sont justifiées par la nécessité de pallier des défaillances de marché, ainsi que leur caractère incitatif et proportionné. Un encadrement simplifié, dit « *de minimis* », s'applique pour les aides de montant limité<sup>143</sup>.

En retenant les aides déclarées au titre des finalités recherche, développement et innovation, PME, celles à finalité régionale ou en faveur des entreprises en difficulté, de l'agriculture et de la pêche, la Cour évalue leur montant à 1 Md€ par an en moyenne sur la période 2014-2020, dont 0,4 Md€ au titre des aides *de minimis*. En ajoutant les aides financées par le FEDER, évaluées à 0,3 Md€ par an, le montant moyen annuel des aides aux entreprises s'élève à 1,3 Md€ sur la période 2014-2020. Il s'agit d'une évaluation minimale du fait des limites qui affectent ces informations (cf. *infra*, le point II.C.2) et de l'existence d'autres financements européens pour les actions régionales de développement économique, notamment une partie du Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) et du Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP)<sup>144</sup>.

Au sein des budgets principaux des collectivités territoriales, les aides aux entreprises ainsi calculées représentent 15,4 % des dépenses d'action économique sur la période 2014-2020 et se concentrent à l'échelon régional. Selon les bilans annuels transmis à la DGCL, les régions ont versé 4,1 Md€ au titre des aides d'État sur cette période, soit 87 % du montant total recensé pour les collectivités. En prenant en compte les données transmises à la Cour sur les aides *de minimis*, l'ensemble des aides versées aux entreprises représente 37 % des dépenses régionales de développement économique sur la période 2014-2020<sup>145</sup>. Cette part varie selon les régions : elle atteint près de 52 % dans le Grand Est et en Nouvelle-Aquitaine, près de 45 % dans les Hauts-de-France et en Provence-Alpes-Côte d'Azur, 40,5 % en Île-de-France, 37 % dans la région Centre-Val de Loire, en Occitanie et en Normandie, 27,6 % en Auvergne-Rhône-Alpes et 25,1 % dans les Pays de la Loire. Pour certaines régions (Bretagne, Bourgogne-Franche-Comté, Corse, Guadeloupe), les données concernant les aides *de minimis* fournies à la Cour sont lacunaires et ne permettent pas d'établir ce chiffre.

---

<sup>143</sup> Montant maximal cumulé sur trois ans de 200 000 € par entreprise, 20 000 € par entreprise agricole, 30 000 € par entreprise de pêche maritime. Ces montants ont été portés à 800 000 €, 290 000 € et 345 000 € de 2020 au 30 juin 2022 par la Commission européenne pour faciliter le soutien aux entreprises pendant la crise sanitaire.

<sup>144</sup> La France dispose d'une enveloppe de 11,4 Md€ au titre du FEADER et de 0,588 Md€ au titre du FEAMP pour la période 2014-2020.

<sup>145</sup> Ces chiffres proviennent des déclarations annuelles transmises par les régions à la DGCL et des données collectées par la Cour du montant total des dépenses régionales d'action économique issu des comptes de gestion, pour la période 2014 à 2020.

Cette variabilité traduit la diversité des choix régionaux d'outils d'action économique (accompagnement ou aides aux entreprises) et, pour les aides, des choix de politique industrielle et d'innovation. Elle reflète également les différences affectant les conditions initiales du développement économique des régions, comme la spécialisation historique des entreprises et le contexte territorial, qui sont des facteurs essentiels pour l'élaboration des schémas régionaux de développement économique.

## **II - Un pilotage des politiques et un contrôle des aides à renforcer**

### **A - Des modalités de coordination souples**

L'exposé des motifs de la loi NOTRe indique qu'« afin que les régions soient véritablement à même de remplir leurs missions et de soutenir le développement économique local, leur action doit pouvoir se déployer sur des territoires cohérents, tenant compte des mobilités de population entre bassins de vie et bassins économiques ». La loi NOTRe a mis en place deux outils pour structurer le partenariat entre collectivités, le SRDEII et les conventions ou délégations de compétences pour les aides aux entreprises.

#### **1 - Les schémas régionaux de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII)**

Le SRDEII a succédé au schéma régional de développement économique (SRDE), prévu à titre expérimental en 2004 pour permettre la délégation de certaines aides de l'État aux régions. Il détermine les conditions d'intervention des collectivités territoriales en matière économique, les actions des collectivités devant être compatibles avec le SRDEII. Il est élaboré par la région et définit la feuille de route régionale pour cinq ans en matière d'aides aux entreprises, de soutien à l'internationalisation, d'appui à l'investissement immobilier et à l'innovation des entreprises et d'attractivité du territoire. Il comporte un volet dédié à l'économie sociale et solidaire. Le soutien à l'internationalisation des entreprises et à l'attractivité du territoire sont des thématiques obligatoires et peuvent être élargies pour certaines régions à des volets touristiques et transfrontaliers. Les orientations du schéma doivent favoriser un développement économique innovant, durable et équilibré du territoire, ainsi que le maintien des activités économiques exercées en son sein.

La Cour a examiné les SRDEII adoptés pour la période 2017-2021. L'élaboration des schémas couvrant la période 2022-2028 n'était pas terminée au moment de l'enquête. Les régions doivent se concerter avec les métropoles et les EPCI en s'appuyant sur la conférence territoriale de l'action publique (CTAP) qui regroupe, autour du président du conseil régional, les présidents des conseils départementaux, les représentants des communes et EPCI de la région et, le cas échéant, le préfet de région. Les régions ont organisé de nombreux échanges, réunions ou groupes de travail. Toutefois, pour la plupart des régions, associations d'élus et services de l'État rencontrés par la Cour, les débats en CTAP sont un exercice sans autre valeur que la validation formelle du SRDEII et n'ajoutent rien dans les régions où se pratiquait déjà cette concertation.

Le SRDEII doit être élaboré conjointement avec les métropoles, que la loi autorise à élaborer leur propre document d'orientations stratégiques, sans aller jusqu'à leur offrir la possibilité de définir leurs propres aides et en « *prenant en compte* » les orientations régionales. France Urbaine observe que la coordination avec les métropoles est dans la plupart des cas absente des SRDEII. Cependant, cette analyse n'est pas partagée par plusieurs régions.

La loi prévoit que le SRDEII définit des orientations sans préciser s'il s'agit de celles du conseil régional ou de l'ensemble des acteurs locaux concernés. Le SRDEII n'a pas de caractère prescriptif à l'égard des autres collectivités territoriales et décrit le plus souvent la stratégie de la région sans retracer celle des autres acteurs ni les modalités précises de coordination de leurs actions.

## 2 - Les conventions et délégations de compétences

L'AdCF et Régions de France ont signé en mai 2016 un accord-cadre prévoyant trois axes de coopération pour le développement économique : concertation sur les SRDEII, réorganisation des compétences (transferts aux intercommunalités de l'immobilier économique, évolution des agences de développement et des opérateurs assimilables, mise en cohérence régionale des régimes d'aides en lien avec l'évolution des missions de l'État déconcentré), dialogue privilégié des régions avec les intercommunalités pour la déclinaison des SRDEII *via* des conventions. Ces conventions servent à définir les marges de manœuvre et les aides aux entreprises que les collectivités territoriales peuvent abonder, les aides à l'immobilier d'entreprise auxquelles la région peut participer et les actions régionales de soutien aux zones d'activité, aux tiers-lieux, à l'économie de proximité (artisanat et commerce), à la revitalisation des centres-bourg, traduisant l'articulation entre développement local et développement des entreprises.

Les conventions entre régions, EPCI et départements pour le financement des aides aux entreprises se sont développées depuis 2016. Les régions métropolitaines ont conventionné avec près de la moitié des EPCI pour les aides aux entreprises. Cinq régions (Auvergne-Rhône-Alpes, Bretagne, Île-de-France, Nouvelle-Aquitaine, Grand Est) ont conventionné avec les métropoles ou les autres EPCI pour le financement d'organismes ayant pour objet exclusif de participer à la création ou à la reprise d'entreprises. La région Bretagne a autorisé la totalité des 61 EPCI de son territoire à participer à ses dispositifs. Selon son président, « *cette prise de responsabilité renforcée aura permis à la région d'assurer par le conventionnement avec l'ensemble des EPCI une coordination renforcée des actions en matière de développement économique* »<sup>146</sup>.

Le contenu des conventions se limite souvent à décliner les aides régionales par des conventions types précisant leur financement. Les régions Île-de-France, Hauts-de-France et Nouvelle-Aquitaine se distinguent en s'appuyant respectivement sur 24 bassins d'emplois, neuf « espaces de dialogue » (métropoles, pôles d'équilibre territorial et rural - PETR, départements) et 51 territoires, pour adapter leurs aides et le cofinancement de projets avec les EPCI. La crise a favorisé le développement de ces conventions. Sept régions ont établi des conventions avec la totalité des EPCI pour leur permettre d'intervenir en cofinçant des aides aux entreprises. Pendant la crise, la région Normandie, qui n'avait pas conventionné avec les EPCI, ces derniers ayant jusqu'à alors privilégié la coopération avec les départements, a signé des conventions avec eux afin de rapprocher la mise en œuvre des aides du tissu économique local. *A contrario*, la CRC Occitanie a relevé la participation irrégulière de la métropole de Toulouse à des fonds de soutien, sans convention avec la région<sup>147</sup>. La métropole a instruit les demandes, octroyé et versé les aides aux bénéficiaires.

---

<sup>146</sup> CRC Bretagne, *Région Bretagne*, rapport d'observations définitives, juin 2019.

<sup>147</sup> CRC Occitanie. *Toulouse Métropole*, rapport d'observations définitives, décembre 2020.

### Le cas particulier des aides à l'immobilier d'entreprise

Les EPCI exercent une compétence exclusive pour les aides à l'immobilier d'entreprise. Les régions affichent leur volonté d'intervenir en facilitant les projets communautaires ou en orientant l'action des EPCI *via* des financements fléchés sur des zones d'intérêt régional, en application du SRDEII. Au terme de l'enquête, trois cas de figure se dégagent. Sept régions (Auvergne-Rhône-Alpes, Bourgogne-Franche-Comté, Bretagne, Centre-Val de Loire, Normandie, Occitanie, Provence-Alpes-Côte d'Azur) ont conventionné avec tous les EPCI pour participer au financement de ces aides. D'autres interviennent de manière ponctuelle (par exemple, la région Grand Est en 2021 en attribuant un financement en avance remboursable, en partenariat avec la ville de Romilly-sur-Seine, au projet immobilier de la société Sport Immobilier) ou conventionnent avec une partie des EPCI (Nouvelle-Aquitaine, Pays de la Loire). Certaines régions interviennent aussi avec les départements *via* des SEM (Auvergne-Rhône-Alpes pour une SEM à Grenoble, Pays de la Loire).

La délégation de compétence des aides aux entreprises de la région aux EPCI<sup>148</sup> a été peu utilisée. La région Centre-Val de Loire a fait le choix de déléguer à 78 EPCI de son territoire l'octroi d'aides à des très petites entreprises (TPE), pour des montants compris entre 800 et 5 000 €. Les régions Auvergne-Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte d'Azur ont respectivement délégué l'octroi d'aides à 10 et 21 EPCI.

Neuf régions ont conventionné avec leurs départements pour leur permettre de participer aux aides accordées par la région en faveur d'organisations de producteurs des filières agricoles, forestières et halieutiques et de cofinancer les actions soutenues par des fonds européens.

Ces éléments mettent en évidence la souplesse du cadre de coordination mis en place par la loi NOTRÉ, mais aussi ses limites en cas d'absence de volonté de coopération. Alors que le développement économique va devoir prendre en compte les impacts fonciers de l'objectif de « zéro artificialisation nette », qui sera apprécié dans chaque région par un inventaire des disponibilités foncières au niveau des EPCI, le renforcement de cette coordination pour l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des actions économiques est essentiel au regard des enjeux de développement économique et de transition écologique et énergétique des prochains SRDEII.

---

<sup>148</sup> Article L. 1111-8 du CGCT.



### 3 - Les bonnes pratiques de gestion du FEDER

La loi MAPTAM a confié aux régions le rôle d'autorité de gestion du FEDER à partir de la période 2014-2020. Les crédits du FEDER ont apporté un complément significatif aux moyens financiers des régions. Parmi les 11 objectifs du FEDER, quatre relèvent directement du développement économique<sup>149</sup>. Sur la période 2014-2020, le FEDER a augmenté d'au moins 25 % les ressources consacrées par les régions au développement économique (5 Md€ programmés) et, s'agissant des aides aux entreprises, 1,9 Md€ se sont ajoutés aux 3,5 Md€ d'aides d'État versés par les régions.

La programmation et la gestion du FEDER s'inscrivent dans une gouvernance structurée qui influence en retour le cadre stratégique des régions. Les actions régionales financées par le FEDER sont subordonnées à l'élaboration d'une « stratégie de spécialisation intelligente » (S3), à sa déclinaison dans des programmes opérationnels et à des évaluations (*ex ante*, *in itinere*, *ex post*) justifiant de la nécessité d'une action publique<sup>150</sup>.

#### Articulation entre S3 et SRDEII

Presque toutes les régions ont fait le choix d'articuler le SRDEII et la « stratégie de spécialisation intelligente » (« S3 ») régionale. La région Bourgogne-Franche-Comté a construit son SRDEII en référence aux secteurs prioritaires de la « S3 » des régions Bourgogne et Franche-Comté. La « S3 » 2021-2027 s'inscrit dans le cadre des interventions définies dans le SRDEII et le schéma régional d'enseignement supérieur, de recherche et d'innovation (SRESRI). La région Provence-Alpes-Côte d'Azur a fait évoluer les cinq domaines de spécialisation de la S3 de 2014 vers les sept filières stratégiques identifiées dans le SRDEII. Enfin, pour les régions Auvergne-Rhône-Alpes, Île-de-France et Nouvelle-Aquitaine, le SRDEII en cours de finalisation constituera également la future stratégie S3.

Cette stratégie est négociée avec la Commission européenne, qui vérifie la cohérence des stratégies régionales en tenant compte de la situation économique des territoires. Sa mise en œuvre s'accompagne d'un dialogue régulier entre les régions et la Commission européenne et d'une

<sup>149</sup> Objectif thématique 1 : Recherche, développement, innovation ; 2 : Technologies de l'information et de la communication ; 3 : Compétitivité des petites et moyennes entreprises ; 4 : Transition vers une économie à faibles émissions de carbone.

<sup>150</sup> Articles 37 et 39 du règlement (UE) 1303/2013 du 17 décembre 2013 portant dispositions communes relatives au FEDER.

animation nationale par l'agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) et Régions de France, s'appuyant sur des évaluations régulières et des indicateurs de suivi et de performance.

Le dialogue entre les collectivités territoriales et entre ces dernières et l'État apparaît moins structuré, comme le montre l'exemple du guide opérationnel, réalisé par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) en 2022 à la demande de l'ANCT et de Régions de France, avec les régions Grand Est, Provence-Alpes-Côte d'Azur et La Réunion, pour favoriser l'internationalisation et l'attractivité des régions françaises<sup>151</sup>. Ce guide comporte des outils d'autodiagnostic, des plans d'actions, des exemples d'indicateurs ou encore des objectifs « clef en main » pour les régions. La Cour a pu constater qu'à ce stade, ces outils n'ont pas été intégrés dans l'élaboration des prochains SRDEII ni fait l'objet d'une feuille de route partagée entre l'État, les collectivités et les établissements publics.

Le dialogue entre l'État, responsable de la « *conduite de la politique économique et sociale ainsi que de la défense de l'emploi* »<sup>152</sup>, et les régions s'est concentré avant la crise de la covid sur la politique de l'innovation et la politique industrielle. Régions de France est membre depuis 2017 du Conseil national de l'industrie et, depuis 2018, du Conseil national de l'innovation, qui suit la mise en œuvre du programme des investissements d'avenir (PIA), intégré dans le programme France 2030. Le Conseil économique État-région, créé en 2019 pour engager « *une nouvelle étape de la décentralisation économique* » avec le ministre chargé de l'économie et les régions, s'est finalement peu réuni, le dialogue avec l'État se nouant au sein des deux instances précitées et dans le cadre de comités *ad hoc* nationaux et régionaux pendant la crise et pour le plan de relance.

Les régions ont développé des partenariats avec Bpifrance pour la politique de l'innovation, Business France pour l'attractivité et l'export, l'ANCT pour la mise en œuvre des fonds européens et le développement local et l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) pour la transition énergétique et environnementale. L'État développe les contractualisations locales qui incluent des actions de développement économique : revitalisation des centres-villes avec l'appui de la Caisse des dépôts et consignations - CDC - (Banque des territoires) pour l'économie de proximité, développement industriel avec l'initiative Territoires d'Industrie déclinée à une échelle infrarégionale avec les EPCI.

---

<sup>151</sup> OCDE, *L'internationalisation et l'attractivité des régions françaises et Guide opérationnel pour la mise en œuvre des recommandations pour l'internationalisation et l'attractivité des régions françaises*, 2022.

<sup>152</sup> Article L. 2251-1 du CGCT.

Depuis la crise, l'État a massivement réinvesti le champ des aides aux entreprises par des mesures transversales (activité partielle, prêts garantis par l'État) et sectorielles (industrie, tourisme, commerce et artisanat). Certains dispositifs ont donné lieu à un financement et à une mise en œuvre conjoints avec les collectivités territoriales (abondement du fonds de solidarité par les régions<sup>153</sup>). D'autres ont été mis en œuvre de façon plus ou moins coordonnée entre niveaux de collectivités territoriales et avec l'État.

Les travaux de l'OCDE ainsi que les entretiens conduits avec France Stratégie, l'ANCT et certaines associations d'élus soulignent l'intérêt de structurer davantage les relations partenariales entre les collectivités territoriales et l'État en s'inspirant des bonnes pratiques du FEDER et en s'appuyant sur l'animation nationale réalisée par l'ANCT et Régions de France. La Cour réitère sa recommandation de pérenniser les modalités de coordination entre l'État et les collectivités territoriales apparues les plus efficaces lors de la mise en œuvre du programme d'investissements d'avenir (PIA), du plan d'urgence et du plan de relance<sup>154</sup>.

## **B - Des objectifs stables, des politiques d'intervention régionales différenciées selon les territoires**

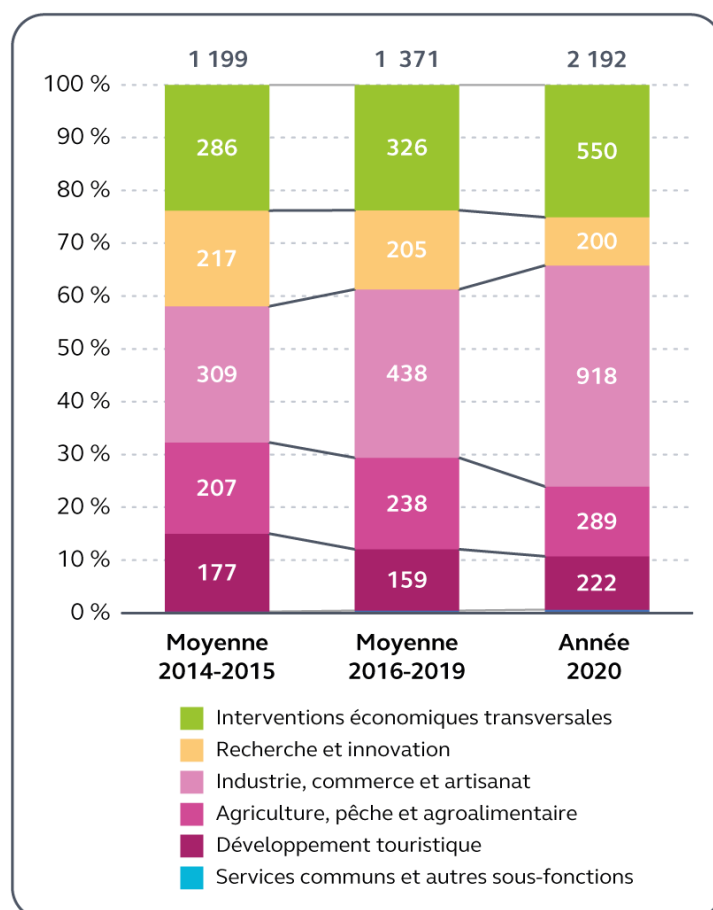
Les concours financiers des régions aux organismes privés financent des actions d'accompagnement et des aides aux entreprises qui poursuivent des objectifs à caractère transversal ou sectoriel. Entre 2014 et 2020, la part des dépenses consacrée aux actions transversales est restée stable (25 %), celle destinée à l'économie de proximité et à l'industrie a augmenté, alors que la part dédiée au tourisme s'est réduite après 2016. En période de crise (2020-2021), la part consacrée à la recherche et à l'innovation a diminué, au profit des autres actions sectorielles (graphique n° 4).

---

<sup>153</sup> Cour des Comptes, *Le fonds de solidarité à destination des entreprises : une mise en œuvre rapide dans un contexte instable*, rapport public annuel, tome 1, février 2021.

<sup>154</sup> Cour des comptes, *Les aides publiques à l'innovation des entreprises. Des résultats encourageants, un dispositif à conforter*, communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale, avril 2021.

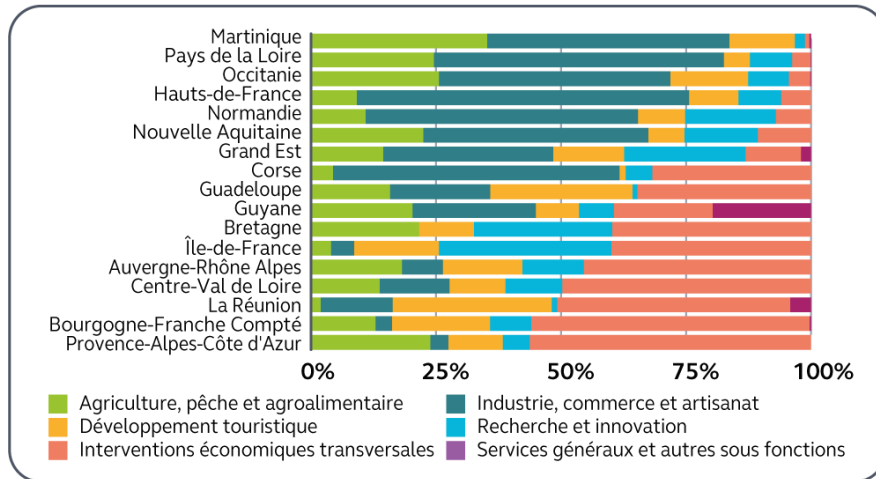
**Graphique n° 4 : évolution de la répartition des concours financiers des régions par objectif entre 2014 et 2020 (M€)**



Source : Cour des comptes, données des comptes de gestion. Lecture : en 2020, les dépenses des régions relatives au développement touristique s'élèvent à 222 M€ et représentent 10 % des subventions, prêts, avances et prises de participation aux organismes privés effectuées au titre de l'action économique

Cette évolution s'accompagne de différences régionales marquées. Les régions Martinique, Pays de la Loire, Occitanie, Hauts-de-France, Normandie, Nouvelle-Aquitaine et Grand Est consacrent plus de trois quarts de leurs dépenses à des actions sectorielles. Les régions Île-de-France, Bretagne, Bourgogne-Franche-Comté, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Centre-Val de Loire et Auvergne-Rhône-Alpes consacrent plus de 40 % de leurs concours financiers à des actions transversales, comme le montre le graphique n° 5.

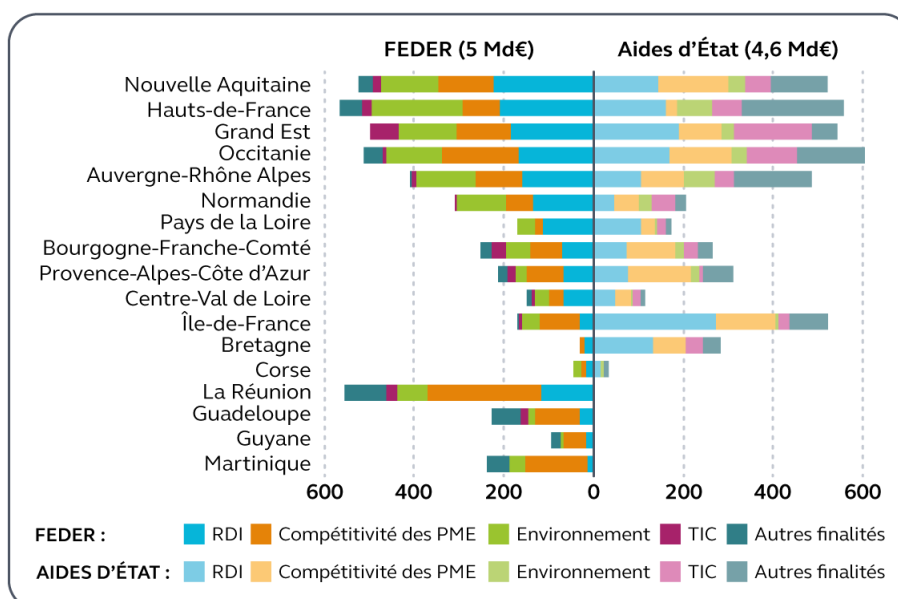
**Graphique n° 5 : concours financiers régionaux par secteurs (%)**



Source : Cour des comptes, données des comptes de gestion des régions

Ce constat d'une différenciation régionale des concours financiers vaut également pour les aides aux entreprises (graphique n° 6).

**Graphique n° 6 : priorisation des aides sur fonds FEDER et sur fonds régionaux, hors de minimis, sur la période 2014 - 2020 (M€)**



Source : Cour des comptes, données ANCT et DGCL. Pour le FEDER, données de programmation.  
 Note : le libellé « environnement » correspond à l'objectif « économie à faibles émissions de carbone (dont mobilités urbaines) » de la programmation FEDER 2014-2020

Les aides financées par le FEDER se caractérisent par un montant moyen plus élevé (370 000 €) que les aides d'État financées sur fonds régionaux (77 500 € pour les aides à la recherche-innovation et 30 900 € pour les aides aux PME). Certaines régions se distinguent par le financement sur leur budget d'aides de montants élevés, comme le montre l'analyse des informations publiées par la Commission européenne sur les aides dites « de montant élevé » attribuées dans l'Union européenne<sup>155</sup> : entre 2016 et le 31 mai 2022, les régions ont attribué pour 1,8 Md€ d'aides de montant élevé à 2 306 bénéficiaires, pour l'essentiel des entreprises (l'État attribuant 26,1 Md€ à 11 922 bénéficiaires). Ces aides sont consacrées à la recherche-développement et à l'innovation (410 M€), aux mesures de crise (330 M€), au développement des énergies renouvelables et à l'efficacité énergétique (206 M€), aux aides à finalité régionale (205 M€) et au secteur culturel (115 M€).

<sup>155</sup> Aides d'un montant supérieur à 500 000 € par bénéficiaire avant le 1<sup>er</sup> janvier 2020, aides d'un montant supérieur à 100 000 € par bénéficiaire depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2020.

Les régions Hauts-de France, Normandie et Nouvelle-Aquitaine ont notamment financé des projets de recherche et d'innovation industrielle dans le cadre de grands projets européens (projets importants d'intérêt européen commun - PIIEC). Les mêmes collectivités et les régions Auvergne-Rhône-Alpes, La Réunion, Grand Est, Provence-Alpes-Côte d'Azur, qui contribuent pour plus de la moitié au total des aides de montant élevé, soutiennent ainsi des projets d'importance régionale ou nationale.

## **C - Un suivi et un contrôle des soutiens aux entreprises à améliorer**

### **1 - Améliorer le contrôle des structures de développement et l'instruction des aides**

Le contrôle par les collectivités territoriales des structures de développement est un élément stratégique du pilotage des dépenses, qui s'avère souvent partiel ou superficiel. Lorsque ces structures ont la forme de SEM, leur contrôle est limité car il repose le plus souvent sur la présence au capital et une représentation permanente de la collectivité au conseil d'administration. Le contrôle du fonctionnement courant ou de la santé financière réalisé dans la grande majorité des régions ne permet pas d'assurer un audit approfondi et régulier.

Certaines collectivités ont toutefois engagé des démarches d'amélioration, en s'appuyant sur les procédures de contrôle dite analogue applicables aux sociétés publiques locales (SPL). La métropole de Nantes a ainsi mis en place un contrôle au moyen de lettres de cadrage du budget, d'un comité de suivi opérationnel, d'un comité d'audit créé en 2021 et d'un comité d'orientation stratégique examinant les contrats, notamment ceux conclus avec la société publique locale (SPL) Nantes Métropole Aménagement (gestion des hôtels et pépinières d'entreprises nantaise)<sup>156</sup>. Dans le même sens, la région Occitanie exerce un contrôle sur l'agence régionale AD'OCC, SPL issue du regroupement de six anciens satellites régionaux.

---

<sup>156</sup> CRC Pays de la Loire, *Nantes métropole*, rapport d'observations définitives, octobre 2020.

À l'inverse, le contrôle insuffisant de la métropole toulousaine sur ses structures partenaires a été relevé<sup>157</sup>. Dans la région Grand Est, un dispositif de contrôle est en cours d'instauration sur la base d'un classement des risques. Cette démarche, lancée en 2021 et accompagnée par un cabinet extérieur, doit aboutir fin 2023.

Plusieurs exemples illustrent par ailleurs la nécessité de renforcer le contrôle du respect des critères d'éligibilité et d'attribution des aides afin de limiter les risques de fraude. À l'issue d'un contrôle portant sur la période 2012-2018, la CRC Pays de la Loire<sup>158</sup> a relevé un niveau d'instruction insuffisant, conduisant à l'attribution puis au versement de subventions sur la base de dossiers incomplets : sur 42 dossiers contrôlés par la CRC, seuls 2 % contenaient les éléments requis pour le suivi des aides versées. Depuis ce contrôle, la région indique avoir mis en place un nouveau cadre d'octroi et de suivi des aides.

La CRC de Guadeloupe relève que le fonds d'intervention régional de Guadeloupe (FIRG), qui devrait financer le capital-investissement, « *est nettement détourné de sa vocation au profit d'entreprises majoritairement en difficulté, ce qui nuit au tissu économique sain et à une concurrence équitable, en contradiction avec les objectifs de développement économique revendiqués et avec un usage rigoureux des fonds publics* »<sup>159</sup>. À la suite de ce contrôle, la région Guadeloupe a indiqué qu'elle allait engager une procédure de cessation d'activité du FIRG dans sa forme actuelle.

La loi dite 3DS du 21 février 2022 a renforcé le contrôle des structures sous forme d'entreprises publiques locales (EPL) par les collectivités actionnaires. Le contenu du rapport que le représentant d'une collectivité doit soumettre à son organe délibérant a été précisé. L'accord préalable des collectivités en cas de participation directe de l'EPL au capital d'une société commerciale a été étendu à tous les types de sociétés, aux groupements d'intérêt économique et à certaines participations indirectes. Enfin, la loi a instauré la représentation obligatoire des EPL dans les organes de gouvernance de leurs filiales par des représentants des collectivités compétentes dans le domaine d'activité de la filiale, sauf disposition contraire des statuts.

---

<sup>157</sup> CRC Occitanie, *Toulouse Métropole*, rapport d'observations définitives, décembre 2020.

<sup>158</sup> CRC Pays de la Loire, *Région Pays de la Loire*, rapport d'observations définitives, juin 2019.

<sup>159</sup> CRC Guadeloupe, *Région Guadeloupe*, rapport d'observations définitives, octobre 2019.



## 2 - Renforcer le suivi des aides aux entreprises

Le suivi des dépenses d'action économique, en particulier des aides aux entreprises, est altéré par des défaillances à plusieurs niveaux.

La nomenclature comptable ne permet pas d'isoler les montants versés aux entreprises parmi les concours financiers aux personnes privées. Des difficultés persistent pour le calcul du montant des aides à l'immobilier d'entreprise ou en lien avec l'ingénierie financière. Lorsqu'elles souhaitent isoler les dépenses relatives aux aides à certains secteurs, les collectivités doivent retraiter les données ou prévoir des développements informatiques pour isoler ces dépenses au cours de l'exécution budgétaire. La nomenclature sectorielle agrège les secteurs de l'industrie, du commerce et de l'artisanat, d'une part, et l'agriculture, la pêche et la forêt, d'autre part, ce qui ne permet pas un suivi fin des actions. Une évolution de la nomenclature comptable (M 57) devrait être engagée afin de permettre un meilleur suivi de sa politique par la collectivité et de faciliter le contrôle budgétaire et de légalité.

Le recensement annuel des aides des collectivités territoriales aux entreprises, effectué par les régions, présente également des limites. Les régions doivent recenser les aides des collectivités de leur territoire, mais elles ne disposent d'aucun levier contraignant pour celles qui s'abstiennent de répondre. Si la remontée des données relatives aux aides d'État à la DGCL s'est améliorée, le recensement national des aides *de minimis* a cessé depuis 2016 (cf. l'encadré ci-dessous). Le contrôle de légalité exercé par l'État présente par ailleurs des insuffisances : manque de formation des agents, perte de compétences associées à la diversification des instruments des collectivités (ingénierie financière), nomenclature imprécise du système d'information (logiciel @ctes), rendant la qualification des actes liés aux aides économiques approximative.

### Le suivi des aides aux entreprises

Le code général des collectivités territoriales (CGCT) impose aux régions d'établir un rapport annuel recensant les aides versées aux entreprises sur leur territoire durant l'année précédente et de le transmettre avant le 31 mai à la DGCL, qui les consolide et les transmet à la Commission européenne avant le 30 juin. Le montant des aides *de minimis*, pour lesquelles un recensement national n'est pas obligatoire, mais qui est essentiel pour évaluer les aides aux entreprises, n'est plus collecté depuis 2016.

Les régions éprouvent des difficultés à recenser les aides des autres collectivités. La région Grand Est indique dans son rapport 2019 un taux de réponse de 83 % des collectivités, « en forte hausse » mais qui ne permet pas de disposer de données exhaustives. En 2020, la région Pays de la Loire constate que 15 réponses lui sont parvenues sur 77 collectivités concernées, le taux de réponse ayant augmenté en 2022 (78 %). En Auvergne-Rhône-Alpes, 74 collectivités ont répondu sur 177 collectivités sollicitées. Dans certains cas, les données des cofinancements du FEDER sont lacunaires et les montants programmés sont déclarés au lieu des montants versés.

La DGCL fait état d'une amélioration de la situation, puisqu'entre 2016 et 2019 l'ensemble des régions métropolitaines ont fait parvenir aux préfets de région un rapport sur les aides versées sur leur territoire et, depuis cette même année, deux collectivités d'outre-mer, voire trois pour les années 2018 et 2021, la Corse faisant exception à ce constat. Des efforts sont également entrepris avec les régions pour fiabiliser les données collectées.

L'État est responsable *in fine* du rapport annuel transmis à la Commission européenne. La Cour invite la DGCL à corriger les insuffisances constatées, en lien avec les régions et la DGE.

### **III - Développer l'évaluation pour mesurer l'impact des aides sur les entreprises**

#### **A - Des dispositifs d'aide aux entreprises nombreux, pour des montants souvent limités**

En 2007, la Cour dressait un constat critique sur les dispositifs d'aides aux entreprises mis en place localement, du fait de leur éclatement, du manque de coordination entre les acteurs locaux et de la prééminence de dépenses de guichet<sup>160</sup>. Une large partie de ce constat reste d'actualité : l'observatoire des PME recensait 2 550 dispositifs en 2007. En 2022, CMA-France en dénombre 2 100, mis en œuvre aussi bien par l'État et ses opérateurs que par les collectivités territoriales.

Parmi ces 2 100 dispositifs de soutien aux entreprises, 1 640 émanent d'acteurs locaux (régions, EPCI, établissements publics) et

<sup>160</sup> Cour des comptes, *Les aides des collectivités territoriales au développement économique*, rapport public thématique, novembre 2007.

1 354 sont financés ou cofinancés par les régions. Quatre régions représentent plus de 40 % du total : Auvergne-Rhône-Alpes (145), Grand Est (136), Hauts-de-France (129) et Nouvelle-Aquitaine (155). Ce foisonnement traduit la volonté des régions de décliner leurs grands objectifs en diversifiant les outils (subventions, ingénierie financière), en les adaptant à la taille de l'entreprise, à son stade de développement (création, développement, reprise-transmission) et aux secteurs d'activité. Plusieurs dispositifs peuvent relever d'un même objectif. 31 dispositifs régionaux sont dédiés au financement du lancement des entreprises en Auvergne-Rhône-Alpes, 27 dans le Grand Est, 23 dans les Hauts-de-France, mais sept en Centre-Val de Loire et neuf en Bretagne. En Nouvelle-Aquitaine, neuf objectifs sont servis chacun par plus de 10 outils. Au total, 20 % des dispositifs régionaux soutiennent la création d'entreprise, 16 % la reprise-transmission, 16 % les investissements.

Dans le cadre de son enquête auprès des régions, la Cour a recensé 720 dispositifs d'aides aux entreprises dotés d'un budget en 2021, pour un montant total de 1,56 Md€. Près de 300 dispositifs ont un budget inférieur à 100 000 € pour un total de 14,2 M€. À l'inverse, 27 dispositifs (dont neuf en Île-de-France et six en Nouvelle-Aquitaine) sont dotés d'un budget annuel supérieur à 10 M€. Ils représentent 1,3 % des dispositifs et 23 % des dépenses entre 2015-2021. Cette dispersion peut refléter la diversité de l'offre aux entreprises mais aussi être source de complexité pour les porteurs de projets, freiner la diffusion des aides et nuire à leur efficacité économique. Les représentants des entreprises rencontrés par la Cour n'ont toutefois pas fait état de difficulté particulière, soulignant plutôt les problèmes liés à l'accès au foncier, à la prévisibilité de l'application des réglementations d'urbanisme ou environnementales et à la coordination des acteurs publics pour l'accompagnement des projets.

Aucune région n'a, à ce jour, mis en place un « parcours usager » fluide, regroupant les dispositifs de la région, des autres collectivités, de l'État, des réseaux consulaires, avec par exemple un référent unique sur la durée du parcours, ou encore un système d'information partagé. Plusieurs régions (Auvergne-Rhône-Alpes, Hauts-de-France, Nouvelle-Aquitaine, Pays de la Loire, Provence-Alpes-Côte d'Azur) ont cependant développé des moteurs de recherche pour aider les chefs d'entreprise à identifier les aides disponibles, mais ces outils ne leur permettent pas d'accéder à celles proposées par les autres acteurs.

L'enquête de la Cour a mis en évidence la quasi-absence de prise en compte des coûts administratifs de gestion des dispositifs. Leur analyse pourrait amener les décideurs locaux à réduire le nombre de dispositifs, à fixer des montants d'aide minimaux et à s'orienter vers des modalités de déploiement plus efficaces. Certaines régions affichent toutefois des objectifs de rationalisation, comme la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, qui veut fédérer les actions d'une dizaine d'opérateurs locaux qu'elle subventionne, ou la région Grand Est, qui a formalisé une répartition des rôles des acteurs locaux en fonction du type d'entreprise bénéficiaire et souhaite mettre en place des « Parcours de transformation personnalisés » pour les entreprises. La Cour invite l'ensemble des régions à engager ce travail de rationalisation pour construire des « parcours usager » dans le cadre des prochains SRDEII, afin d'améliorer la lisibilité des soutiens aux entreprises.

## **B - Des évaluations peu développées**

Si les aides financées par le FEDER, qui représentent 23,7 % des aides versées aux entreprises par les régions, font l'objet d'un suivi et d'évaluations régulières, ce n'est que très rarement le cas pour les aides d'État et pour les aides *de minimis*, qui représentent respectivement 50 % et 26,3 % des aides versées sur la période 2014-2020.

La subvention reste le principal outil des régions et son poids financier est croissant : sa part dans les dépenses de développement économique est passée de 53 % en 2017 à 65 % en 2021 (tableau n° 1). L'évaluation pourrait permettre de mieux identifier les défaillances de marché et de choisir les outils adaptés, entre subventions, prêts et avances remboursables ou ingénierie financière.

**Tableau n° 1 : évolution des dépenses des régions  
par outils d'action économique, en %**

	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Subventions</i>	53,1	62,5	64,4	63,8	64,8
<i>Prêts, avances remboursables</i>	13,5	14,7	12,4	21,9	15,2
<i>Participations et investissements en capital</i>	9,6	5,5	6,1	2,0	5,1
<i>Aides aux organismes de reprise ou de création d'entreprises</i>	5,3	1,8	2,4	1,1	1,5
<i>Pôles de compétitivité et technopôles</i>	2,8	2,9	2,2	1,6	1,8
<i>Accompagnement (études, conseils, communication)</i>	1,2	0,5	2,7	0,6	0,7
<i>Fonds de garantie</i>	1,0	1,8	0,6	0,4	1,9
<i>Prêts d'honneur</i>	0,9	0,5	0,6	1,3	0,4
<i>Actions collectives</i>	0,9	1,1	1,0	0,6	0,7
<i>Immobilier d'entreprise</i>	0,3	0,1	0,3	0,3	0,4
<i>Entreprises en difficulté</i>	0,2	0,4	0,3	0,2	0,3
<i>Non indiqué</i>	11,2	8,1	7,2	6,2	7,2

Source : Cour des comptes, enquête auprès des régions

L'intervention économique sous forme de subvention expose en effet au risque de captation et de saupoudrage, ce qui invite à limiter son emploi pour répondre à des enjeux spécifiques (financement de l'innovation en amont du marché, investissements stratégiques).

Bpifrance a évalué les effets des fonds qu'elle gère pour le compte des régions : de 2000 à 2021, 459 M€ de dotations régionales affectées au financement de garanties bancaires ont permis le financement de projets pour 14,146 Md€, soit un effet levier de 30. Entre 2015 et 2021, 566 M€ de dotation aux fonds régionaux d'innovation, qui interviennent sous forme de subventions, de prêts ou d'avances remboursables, ont permis de financer des projets à hauteur de 2,732 Md€, soit un effet de levier de 4,8. L'effet de levier des prêts est plus variable (9 à 10 pour les prêts croissance TPE ou de développement territorial, 4,5 pour les prêts Rebonds pendant la crise). Parmi ces outils, l'ingénierie financière fait l'objet d'un encadrement européen qui prévoit une évaluation *ex ante* justifiant

l'existence d'une défaillance de marché. Son développement reste limité par rapport aux autres outils (tableau n° 1).

Seules quatre régions ont été en mesure de fournir un bilan des indicateurs des SRDEII à la Cour : Île-de-France, Occitanie, Pays de la Loire, Provence-Alpes-Côte d'Azur. Des contrôles récents attestent de ce déficit d'objectifs et d'indicateurs pour suivre l'efficacité des stratégies de développement<sup>161</sup>.

Parmi les rares exemples d'évaluation figure celui de la région Île-de-France, qui a conduit une étude sur ses interventions de 2018 à 2020. Les aides au développement et aux projets innovants et les instruments financiers ont été évalués afin de mesurer leurs effets sur l'emploi, le chiffre d'affaires et l'évolution des entreprises. Les conclusions mettent en évidence un effet de levier financier et un effet accélérateur des aides sur l'innovation, des retombées économiques hétérogènes et la lourdeur de certains processus. La région Occitanie a pour sa part conduit une évaluation transversale de ses dispositifs de soutien aux entreprises sur la période 2017-2021, en s'attachant à en quantifier les effets.

La Cour invite les régions à développer le suivi et l'évaluation des politiques qu'elles conduisent. Elles pourront s'appuyer sur les compétences acquises pour la gestion des fonds européens et sur les chambres régionales des comptes, dont les missions d'évaluation des politiques publiques ont récemment été renforcées par la loi.

---

<sup>161</sup> CRC Bourgogne-Franche-Comté, *Pays de Montbéliard Agglomération*, rapport d'observations définitives, février 2023 et Agence économique régionale Bourgogne-Franche-Comté, rapport d'observations définitives, mars 2023.

## CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

*La loi NOTRe n'a que partiellement clarifié la répartition des compétences de développement économique entre les collectivités territoriales : si les aides aux entreprises relèvent des régions et le foncier des EPCI, le tourisme et le commerce (au nom de l'intérêt communautaire) échappent à cette clarification. Le renforcement du rôle des régions et des EPCI a favorisé la concentration des dépenses de développement économique à leur niveau, mais le montant des dépenses des départements reste élevé.*

*Les SRDEII et les conventions entre collectivités n'ont pas permis de palier la complexité de l'organisation des compétences, même s'ils ont pu, dans certains cas, renforcer la coordination de l'action économique des régions, des métropoles et des EPCI.*

*Les bonnes pratiques de gouvernance observées pendant la crise, entre collectivités territoriales, d'une part, et avec l'État d'autre part, doivent être généralisées pour améliorer la cohérence de l'action des collectivités publiques au regard des enjeux de développement économique du pays et en vue de l'élaboration des prochains SRDEII.*

*Le contrôle et le suivi des aides aux entreprises doivent être renforcés à la lumière des observations des chambres régionales des comptes et des difficultés de recensement des aides constatées par la Cour.*

*L'émiettement de ces aides, l'insuffisance des indicateurs et des données collectées, ainsi que le faible nombre d'évaluations conduites ne permettent pas de tirer un bilan de leur impact sur les entreprises. La rationalisation des dispositifs et le développement des évaluations, en s'appuyant sur l'expérience de la gestion des fonds européens et l'élargissement des missions des CRC, doivent faire l'objet d'un effort renouvelé de la part des régions afin d'améliorer la lisibilité et l'accessibilité des soutiens pour les entreprises et de garantir leur efficacité économique. La Cour formule les recommandations suivantes :*

- 1. pérenniser les modalités de coordination entre l'État et les collectivités territoriales apparues les plus efficaces lors de la mise en œuvre du PIA 4, du plan d'urgence et du plan de relance pour piloter le développement économique (ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, SGPI, Régions de France, ANCT) ;*
- 2. fiabiliser le recensement des aides apportées par les collectivités territoriales aux entreprises (ministère de l'intérieur et des outre-mer, ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires) ;*
- 3. développer le suivi et l'évaluation de l'impact des aides sur les entreprises (régions).*





## Réponses

Réponse de la Première ministre .....	247
Réponse de la présidente de Régions de France .....	250
Réponse du président (par intérim) de l'agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) .....	253
Réponse de la présidente du conseil régional de Bourgogne-France-Comté.....	257
Réponse du président du conseil exécutif de Corse .....	259
Réponse du président du conseil régional Grand Est.....	264
Réponse du président du conseil régional de Guyane.....	265
Réponse de la présidente du conseil régional d'Île-de-France.....	267
Réponse du président du conseil régional de Mayotte.....	270
Réponse du président du conseil régional de Normandie .....	273
Réponse du président du conseil régional de Nouvelle-Aquitaine .....	274
Réponse du président du conseil régional de Provence-Alpes-Côte d'Azur.....	278

## Destinataires n'ayant pas d'observation

Monsieur le président du conseil régional de Bretagne
Monsieur le président du conseil régional de Centre-Val de Loire
Monsieur le président du conseil régional des Hauts-de-France
Madame la présidente du conseil régional de La Réunion
Madame la présidente du conseil régional des Pays de la Loire

### **Destinataires n'ayant pas répondu**

Madame la présidente du conseil régional d'Occitanie
Monsieur le président du conseil régional d'Auvergne-Rhône-Alpes
Monsieur le président du conseil régional de Guadeloupe
Monsieur le président du conseil exécutif de La Martinique
Monsieur le président de Toulouse Métropole

## **RÉPONSE DE LA PREMIÈRE MINISTRE**

*Le rapport public mentionné en objet appelle de ma part les observations suivantes.*

*S'agissant du constat d'une clarification limitée de l'exercice de la compétence de développement économique*

*Je souscris pleinement à la nécessité d'une répartition claire de la compétence de développement économique appuyée d'une part sur la compétence exclusive des régions en matière d'aides économiques de droit commun et, d'autre part, sur celle des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre dans le domaine de l'immobilier d'entreprise et la création et la gestion de zones d'activités.*

*Pour cette raison, le Gouvernement a rappelé et défendu, à l'occasion de contentieux, durant la crise sanitaire ou encore lors de l'examen parlementaire de différents projets et propositions de loi, la répartition des compétences opérée par la loi NOTRe et l'équilibre ainsi trouvé. Le contrôle de légalité effectué par les préfets est certes complexe comme vous le soulignez mais il est réel, comme la période de la crise sanitaire a pu le démontrer. Des formations à l'attention des agents de préfecture sont par ailleurs déployées.*

*En évoquant les compétences économiques partagées comme les aides au maintien et à l'installation des professionnels de santé, vous proposez de les soumettre à un chef de filât pour une meilleure clarification de leur exercice. Si je partage l'objectif dans son principe, je m'interroge toutefois sur la pertinence des outils proposés au regard de l'impératif de simplification du cadre d'action des collectivités territoriales pour des aides très sectorisées et ponctuelles.*

*S'il est parfois complexe de s'accorder sur la définition de l'interventionnisme économique, je crois utile d'insister sur le fait que toute action d'une collectivité territoriale qui a des « retombées économiques » n'est pas nécessairement qualifiée d'intervention économique. Il en est ainsi des compétences partagées entre les différents niveaux de collectivités territoriales, telle que celle du tourisme que vous identifiez comme caractéristique d'une clarification inachevée. Cette compétence ne permet pas au département d'accompagner et de soutenir économiquement les entreprises du tourisme quand bien même la promotion touristique du territoire, financée par certains départements, emporte nécessairement des retombées économiques collectives pour ces entreprises.*

*Aussi, ces financements ne sont pas des dépenses à mettre en lien direct avec la compétence d'intervention économique. La nomenclature comptable ne permet pas, en elle-même, de distinguer avec précision ce qui relève de cette compétence et ce qui n'en relève pas.*

*S'agissant de l'amélioration du suivi (M57)*

*Vous suggérez de faire évoluer la nomenclature budgétaire et comptable M57 afin qu'elle permette un suivi de chaque secteur et de chaque catégorie de bénéficiaires aidés.*

*Je partage votre recommandation, même s'il reste nécessaire de déterminer le niveau de ce suivi sectoriel par catégorie de bénéficiaire compatible avec les capacités de suivi opérationnel des collectivités. De plus la nomenclature budgétaire et comptable ne pourrait porter à elle seule l'information. Cette approche impliquerait également de compléter l'information extra budgétaire déjà annexée aux documents budgétaires, comme l'état des concours versés à des tiers.*

*S'agissant de l'abandon de l'obligation de rationaliser les structures de développement économique et sur l'amélioration de leur contrôle*

*Je partage pleinement votre constat sur la loi de 2019 portant sécurisation de l'actionnariat des entreprises publiques locales qui autorise les collectivités et leurs groupements à participer au capital de sociétés d'économies mixte (SEML) ou de sociétés publiques locales (SPL) alors même qu'ils ne détiendraient pas toutes les compétences en lien avec l'objet social d'une telle société.*

*À la suite de cette loi, ayant vocation à s'appliquer à l'ensemble des secteurs au-delà du développement économique, la loi relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (dite 3DS) a cependant permis de renforcer la transparence et le contrôle de l'activité de ces sociétés par les collectivités.*

*Vous soulignez à juste titre que la « solidarité territoriale » ne permet pas à elle seule au département d'intervenir en matière économique comme le juge administratif l'a précisé.*

*L'élargissement de la clarification des compétences au secteur du tourisme que vous évoquez, à savoir confier cette compétence à un seul voire deux niveaux de collectivités n'est pas envisagé. En outre, l'avantage de la rationalisation des structures concernées de développement mêlant développement économique et tourisme pourrait être neutralisé par la perte des gains de coordination et de concertation qu'elles peuvent permettre dans des cas particuliers.*

*S'agissant des modalités de coordination entre collectivité  
et groupements*

*Je note que vous soulignez l'importance de la souplesse offerte par les conventionnements qui sont de mieux en mieux mobilisés et appréhendés par les régions et les EPCI. Je partage votre analyse positive sur ces dispositifs instaurés par la loi NOTRe : ils sont utiles face aux enjeux de développement économique et de transition énergétique.*

*Ces conventionnements préservent le rôle moteur de la région qui est par ailleurs bien responsable de la définition des orientations en matière de développement économique sur son territoire par le biais des schémas régionaux de développement économique, d'internationalisation et d'innovation (SRDEII).*

*Si la première génération de SRDEII est perfectible, leur élaboration n'a pas donné lieu à des votes de désaccord des métropoles. Ces schémas, dont le contenu est préalablement concerté, ont vocation à être des documents de programmation à valeur prescriptive dont la portée est notamment fixée par l'article L. 4251-17 du code général des collectivités territoriales (CGCT), comme le précise la circulaire du 22 décembre 2015 relative à la nouvelle répartition des compétences en matière économique.*

*S'agissant du renforcement du suivi des aides aux entreprises*

*Je partage votre recommandation sur la nécessité d'améliorer davantage la fiabilisation des données du recensement annuel des aides d'État. Au-delà des rares régions qui ne satisfont pas à leurs obligations en la matière, certaines régions rencontrent des difficultés pour collecter les données relatives aux aides octroyées au niveau infrarégional.*

*Beaucoup de ces aides, de plus faible montant, sont cependant susceptibles de relever du règlement de minimis et à ce titre n'ont pas vocation à être recensées. Malgré cette nuance, il est envisagé de collecter à nouveau les données relatives aux aides dites de minimis.*

*J'appelle votre attention sur le fait que cette démarche d'amélioration, qui a débuté, ne peut se faire sans la participation des régions de France et, en liaison avec elles, les associations représentant les communes et les intercommunalités.*

*L'outil Aides territoires, développé par la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN), permet d'ores-et-déjà d'améliorer substantiellement la visibilité des acteurs économiques sur les interventions et dispositifs de soutien existant à leur profit.*

*L'application Data hub, en cours de développement par le ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique devant recenser l'ensemble des aides aux entreprises du territoire devrait également pouvoir contribuer à cette amélioration à plus long terme. Le Gouvernement souhaite poursuivre, au-delà de ces deux outils, sa démarche de simplification de l'accès aux dispositifs de soutien.*

### **RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DE RÉGIONS DE FRANCE**

*Par courrier en date du 15 novembre, vous m'avez transmis le chapitre destiné à figurer dans le rapport public annuel 2023 de la Cour des comptes sur « Les compétences de développement économique des collectivités territoriales », et je vous en remercie.*

*En premier lieu, je tiens à saluer la qualité du travail réalisé par la Cour pour la précision des analyses produites sur les modalités d'exercice de leurs compétences économiques par les collectivités depuis les grandes réformes de 2014-2015, ainsi que pour l'esprit d'équilibre et de pragmatisme qui inspire les recommandations que la Cour formule au terme de cette enquête.*

*L'enquête, menée à partir des données transmises par les collectivités, et notamment par les régions, fournit des données qui seront très utiles aux collectivités et au législateur dans les prochains mois. Sur la précision des données retenues, il appartient aux collectivités concernées de les corriger au besoin et Régions de France n'a pas, sur ce point, d'observations à formuler.*

*Concernant les observations et recommandations établies par la Cour, je souhaite porter à votre attention les remarques suivantes :*

*1 - Régions de France souscrit à l'analyse de la Cour s'agissant du caractère « partiel » de la clarification des compétences opérée par les lois MAPTAM et NOTRÉ. Le chef de file régional en matière économique devrait être, la Cour le relève à raison, mieux conforté et incarné. Cela suppose, de notre point de vue :*

- des mécanismes de coordination et de concertation plus efficaces et mieux structurés entre les collectivités territoriales (régions, EPCI, départements, métropoles). À cet égard, l'expérience montre aujourd'hui que les CTAP (conférence territoriale de l'action publique) prévues par la loi MAPTAM ne sont pas le bon outil. Il appartient bien sûr aux collectivités concernées de s'organiser pour établir les conditions d'un dialogue et d'une coordination efficace, mais le concours du législateur reste nécessaire pour appuyer cette*

*démarche. Cette coordination est nécessaire, non seulement pour veiller à la convergence de nos priorités stratégiques, à la cohérence de nos actions, mais aussi pour aller plus loin dans la rationalisation volontaire des structures de développement économique, dans l'intérêt des bénéficiaires. Les méthodes d'élaboration des nouveaux « SRDEII 2021-2027 », prévoyant des consultations étroites des acteurs économiques et des collectivités infrarégionales (EPCI, départements, métropoles), montrent la réalité d'un dialogue dans la phase d'élaboration des priorités stratégiques. Mais il n'est pas suffisant et nous devons trouver les moyens collectivement de pérenniser et faire fonctionner cette coordination au-delà des phases de concertation/dialogue stratégique, pour créer les conditions d'une gouvernance économique locale au quotidien et dans la durée des SRDEII. Cette coordination renforcée et clarifiée contribuerait certainement à mieux favoriser l'appropriation du SRDEII par les collectivités infrarégionales, alors que souvent en effet, comme le relève la Cour, le caractère prescriptif du SRDEII demeure « théorique » et trop souvent limité aux priorités stratégiques de la région, sans accorder une place suffisante aux priorités des autres acteurs ni aux modalités de coordination des actions ;*

- *une clarification des rôles respectifs des acteurs en matière économique est nécessaire non seulement entre les collectivités elles-mêmes, mais entre l'État et les collectivités. Sur ce point, s'agissant du positionnement de l'État qui depuis 2017 n'a eu de cesse, en contradiction avec les objectifs de la loi NOTRe, de renforcer sa présence et ses moyens d'action économique en région, je considère que l'enquête de la Cour pourrait faire plus de place à cette question, dans ses analyses et recommandations, au moment où les collectivités font face (crise de la « covid », plan de relance, « France 2030 ») à une recentralisation (ex : création des sous-préfet à la relance, des conseillers à la sortie de crise,...) et une verticalisation sans précédent depuis deux décennies de l'action économique (multiplication des appels à projets élaborés et lancés « en rafale » par les ministères, sans concertation avec les collectivités ni a fortiori délégation ou contractualisation avec les collectivités territoriales). Les effets de cette recentralisation ont une influence directe sur les conditions de clarification des compétences entre les acteurs publics, au niveau local, alors que l'État devrait être un facilitateur de la coopération ;*
- *sur ces deux points (mécanismes formels de coordination entre les collectivités et clarification des compétences entre collectivités et entre État et collectivités), il me semble que la Cour pourrait dans le*

*rapport final prévoir une recommandation spécifique au législateur pour que le chantier de la clarification des compétences soit relancé, alors que nous constatons que depuis 2015 les ambitions en termes de clarifications des compétences sont en net recul (abandon par la loi en 2019 de l'obligation de rationaliser les structures de développement économique comme les SEM ; interprétation extensive par la loi 3DS de la compétence « solidarité territoriale » des départements ; ...). Cette clarification par le législateur devrait permettre également d'avancer sur la question du chef de filât sur la compétence « Tourisme » qui, comme le relève la cour, a échappé à cette clarification, ce qui constitue aujourd'hui un sujet de coordination insuffisante entre les collectivités.*

*2 - Régions de France salue le travail réalisé par la Cour pour objectiver les moyens financiers consacrés par les collectivités à l'« action économique ». Cet exercice permet notamment de constater la forte croissance des moyens dédiés par les régions à l'action économique depuis 2013 (de 2,1 Md€ entre 2013 et 2015 à 2,5 Md€ par entre 2017-2019), et singulièrement pendant la crise « covid » pour accompagner les entreprises impactées par la crise sanitaire (+1,2 Md€) en 2020. La Cour constate également le maintien de cet effort en 2021, avec un niveau supérieur de 18,6 % à celui de 2019. Cette croissance des dépenses de l'action économique concerne également les dépenses des EPCI (à 2,5 Md€ en 2021 contre 1,7 Md€ en 2013), montrant ainsi que le couple région — EPCI constitue aujourd'hui un moteur clé de l'action économique locale qu'il conviendrait, pour l'État et le législateur, de légitimer et soutenir pour répondre efficacement aux défis de notre économie et de la réindustrialisation. Régions et EPCI, comme le montre l'enquête de la Cour, disposent de compétences complémentaires essentielles pour répondre aux défis de la réindustrialisation (foncier, compétences — formations...) et sur lesquelles l'État pourrait davantage s'appuyer en responsabilisant mieux ces territoires.*

*3 - S'agissant de l'approche budgétaire retenue par la Cour pour quantifier les efforts budgétaires des collectivités en faveur de l'« action économique », la Cour retient pour référentiel les articles du CGCT et la définition du Conseil d'État, mais j'attire cependant votre attention sur le fait que l'action économique, notamment en direction des filières industrielles et des entreprises, devrait intégrer des crédits relevant également de la formation et de la recherche, ou encore des mobilités. En effet, les mesures de soutien des régions aux filières (ex : aéronautique, automobile), par exemple, prévoient presque toujours des mesures d'aide directe relevant de l'action économique au sens stricte, mais aussi des mesures pour la formation, la RDI, la décarbonation, les infrastructures vertes... qui ne sont pas inscrites dans les crédits de « l'action économique ». De ce point de vue,*



*la recommandation de la Cour d'améliorer la nomenclature comptable (M57) pour mieux identifier les aides versées aux entreprises, me semble juste et nécessaire, pour mieux éclairer le débat public, les décideurs et mieux rendre compte de notre action auprès des citoyens.*

*4 - S'agissant des observations de la Cour concernant le nécessaire renforcement des moyens et outils d'évaluation des actions et dispositifs mis en œuvre par les collectivités en faveur de l'action économique, Régions de France soutient cette proposition. Toutefois, des efforts importants ont été déployés ces dernières années pour développer l'expertise évaluation au sein des conseils régionaux, notamment en s'appuyant sur les pratiques et compétences acquis dans le champ des fonds européens. La recommandation formulée par la Cour sur ce point, outre l'encouragement aux collectivités de développer et multiplier les évaluations, - pourrait ouvrir la voie à des coopérations renforcées entre les collectivités et les chambres régionales territoriales des comptes (CRTC), qui voient aujourd'hui leurs missions se renforcer en matière d'évaluation des politiques publiques.*

*5 - Concernant, enfin, spécifiquement la question du recensement des aides aux entreprises, nous partageons avec la Cour le constat quant à la nécessité d'avancer sur ce chantier qui constitue un problème récurrent, régulièrement pointé par les autorités européennes. Cependant, s'agissant des destinataires de la recommandation formulée par la Cour [développer le suivi et l'évaluation de l'impact des aides sur les entreprises (régions)], j'attire l'attention de la Cour sur le fait que Régions de France ne me semble pas devoir être désignée comme responsable de ce chantier, n'étant ni habilitée ni outillée pour ce faire. L'établissement d'un registre national des aides d'État relevant par ailleurs de la responsabilité de l'État membre, la recommandation, que Régions de France relaiera, devrait être directement adressée à la DGCL.*

---

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT (PAR INTÉRIM) DE L'AGENCE  
NATIONALE DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES (ANCT)**

*L'agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) interagit au quotidien avec les différents niveaux de collectivités territoriales, notamment dans le champ du développement économique. Sur le fondement de premiers retours d'expérience, l'ANCT formule quelques propositions pour mettre en œuvre les recommandations de la Cour en s'inspirant des meilleures pratiques observées dans le cadre de ses programmes nationaux.*

*I - Favoriser la coordination entre acteurs publics  
du développement économique*

*La première recommandation de la Cour, qui s'adresse notamment à l'ANCT, porte sur la « pérennisation des modalités de coordination entre l'État et les collectivités territoriales apparues les plus efficaces lors de la mise en œuvre du PIA 4, du plan d'urgence et du plan de relance pour piloter le développement économique ».*

*L'ANCT partage pleinement cette recommandation : plusieurs programmes nationaux portés par l'agence reposent ainsi dans leur gouvernance et leur fonctionnement sur un dialogue étroit et régulier avec les collectivités. À titre d'exemple, le programme Action Cœur de Ville a été élaboré en concertation avec les élus et les acteurs économiques des territoires ; dans sa mise en œuvre sont mobilisés aussi bien les maires, en lien avec les présidents d'EPCI à FP, que les préfets et les partenaires régionaux publics et privés. Suivant la même logique déconcentrée et décentralisée, le programme Territoires d'industrie repose sur un pilotage associant au niveau régional les services de l'État et le conseil régional, et au niveau local un binôme constitué d'un élu, souvent président d'EPCI à FP, et d'un chef d'entreprise. Ce fonctionnement partenarial et proche du terrain favorise l'articulation des dispositifs et un meilleur partage d'informations sur les projets d'un territoire donné.*

*Le pilotage spécifique du « fonds Territoires d'industrie » (ou fonds d'accélération des investissements industriels dans les territoires) déployé dans le cadre de la relance est également un exemple de coopération efficace : les projets des entreprises candidates à cet appel à projets national ont été qualifiés et priorisés par les services de l'État et de la région, leur sélection pour instruction et soutien financier étant soumise à un consensus préalable de ces deux entités. Ce fonctionnement partenarial et transverse est considéré comme un acquis bénéfique du programme. Au-delà du plan de relance, le comité de pilotage Territoires d'industrie a ainsi vocation à réunir à échéances régulières les financeurs et partenaires potentiels du programme, susceptibles de soutenir le développement industriel du territoire en fonction de leurs compétences et outils respectifs ; ce type d'instance peut contribuer à la fluidité du « parcours usager » appelée de ses vœux par la Cour.*

*L'ANCT propose ainsi de s'appuyer sur les coopérations construites dans le cadre de ses programmes nationaux entre les services de l'État, différents niveaux de collectivités territoriales et les autres partenaires et opérateurs impliqués, afin d'optimiser le suivi des projets des acteurs économiques d'un territoire en les orientant vers les dispositifs appropriés.*

## 2 - « Territorialiser » davantage les politiques nationales en matière économique

*La Cour relève une forte dispersion des dispositifs locaux d'aides aux entreprises, ce que confirment des enquêtes menées auprès d'industriels accompagnés en ingénierie par l'ANCT. Ainsi, au cours des missions « rebond industriel » déployées par l'ANCT à destination de territoires fragilisés par une filière industrielle en difficulté, c'est l'appui à l'identification d'un dispositif d'aide adapté au projet de l'entreprise qui figure parmi les livrables les plus appréciés des entreprises.*

*Ce manque de lisibilité et d'articulation entre dispositifs au niveau territorial se double d'une complexité, pour de petites PME et PMI comme pour des collectivités inégalement dotées en ingénierie et en ressources humaines dédiées au développement économique, à s'inscrire dans des appels à projets nationaux nombreux et aux objets parfois éloignés des problématiques locales concrètes. Certaines politiques nationales de développement économique gagneraient ainsi à être déclinées et adaptées plus finement aux spécificités locales, selon une logique de déconcentration des crédits et/ou en intégrant davantage les collectivités et services déconcentrés de l'État aux processus de détection, sélection et validation des projets.*

*Cette « territorialisation » accrue des orientations nationales permettrait ainsi d'accompagner le développement industriel de façon plus équilibrée entre les territoires, à rebours des dynamiques qui ont prévalu jusqu'à présent. L'appui sur des réseaux d'acteurs structurés, par exemple dans le cadre de l'animation des différents programmes de l'ANCT, permettrait de renforcer la diffusion d'informations ciblées à l'attention des entreprises de territoires ruraux et de villes petites et moyennes, et de faciliter la détection et l'accompagnement de projets innovants issus de ces territoires, en lien avec l'objectif de « 50 % de nouveaux entrants » fixé par le Secrétariat général pour l'investissement pour le plan « France 2030 ».*

*L'ANCT propose de s'appuyer sur les réseaux structurés par ses programmes, souvent grâce à un chef de projet dédié (Petites Villes de Demain, Territoires d'industrie, Action Cœur de Ville, etc.), pour favoriser l'émergence de projets innovants dans des territoires aux profils diversifiés.*

### *3 - Concevoir des outils d'accompagnement « sur mesure » pour mieux répondre aux problématiques locales*

*Dans les relations établies avec les collectivités, en particulier les communes et intercommunalités, l'ANCT déploie une méthode d'intervention qui se veut sur-mesure, mobilisant en fonction des besoins les ressources de l'agence, des opérateurs partenaires de l'agence ainsi que de l'ingénierie de projet. C'est également cette logique d'adaptation et de concertation qui a prévalu à l'élaboration des programmes nationaux, et plus récemment au prolongement de certains programmes pour un « temps 2 ».*

*Dans le cas de Territoires d'industrie, après un point d'étape à trois ans du programme fin 2021, les parties prenantes (services de l'État, collectivités, industriels, opérateurs) ont été consultées au cours de l'année 2022 par le niveau national pour préparer un nouveau « panier de services » modulable et adapté aux enjeux du terrain. Si la Cour remarque dans son rapport que les représentants des entreprises rencontrés soulignent « les problèmes liés à l'accès au foncier, à la prévisibilité de l'application des réglementations d'urbanisme ou environnementales et à la coordination des acteurs publics pour l'accompagnement des projets », il est à noter que ces sujets figurent parmi les priorités du programme dès son lancement fin 2018. On peut citer par exemple l'axe « simplifier », qui a mené à la labélisation de 127 sites industriels « clés en main » pour faciliter et accélérer de nouvelles implantations industrielles en anticipant les procédures administratives. Le foncier figure toujours au premier rang des quatre thématiques prioritaires du programme pour les prochaines années, aux côtés des compétences, de l'innovation et de la transition écologique et énergétique, tandis que se poursuivent les actions d'animation du programme et de coordination des acteurs.*

*Cet exemple illustre l'intérêt d'une politique ascendante, fondée sur les besoins et les projets des acteurs locaux, pour coconstruire une réponse adaptée aux enjeux. En posant comme condition préalable la coordination des acteurs intervenant dans le champ du développement économique, elle contribue en outre à rationaliser les dispositifs et à limiter la démultiplication d'outils poursuivant les mêmes objectifs.*

*L'ANCT propose de renforcer son rôle d'interface entre l'État et les collectivités territoriales pour être garante, à travers les différents programmes qu'elle porte, de l'adéquation des politiques publiques qui la concernent avec les besoins des collectivités territoriales.*

### **RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DU CONSEIL RÉGIONAL DE BOURGOGNE-FRANCE-COMTÉ**

*En réponse à votre courrier du 14 novembre 2022 sur le chapitre de votre rapport public annuel 2023 relatif à l'exercice de la compétence de développement économique par les collectivités territoriales, intitulé « une rationalisation inachevée, un pilotage à renforcer », je vous prie de bien vouloir trouver ci-dessous des éléments de réponse.*

*Tout d'abord sur la spécialisation des collectivités régionales et du bloc communal sur le développement économique et la persistance d'interventions départementales sur cette compétence, je partage votre analyse sur la nécessité de confirmer ou de renforcer cette clarification des responsabilités opérée par les lois du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (dite « loi MAPTAM) et du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite « loi NOTRÉ »).*

*Sur la question de la rationalisation des structures de développement économique, la Bourgogne-Franche-Comté a créé une agence économique régionale sous forme de société publique locale (SPL) dont elle est actionnaire aux côtés d'une majorité d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), dont la Métropole de Dijon : 70 à ce jour (sur 113) et bientôt 92. Si certaines agences métropolitaines continuent d'exister, les agences départementales ont toutes disparues et l'articulation entre l'agence économique régionale et les structures locales est assurée par cet actionnariat qui permet aux intercommunalités de participer à la gouvernance de l'agence économique régionale.*

*Vous observez plus loin que « la délégation de compétences des aides aux entreprises de la région aux EPCI a été peu utilisée ». Je me permets de souligner que la Bourgogne-Franche-Comté a pleinement utilisé cette possibilité pendant la crise du covid en déléguant sa compétence et des budgets associés afin d'accompagner les entreprises de l'économie de proximité. 108 intercommunalités sur 133 ont ainsi conventionné avec la région pour bénéficier de ce dispositif qui permettait d'apporter des réponses au plus près des besoins de chaque territoire.*

*Vous observez ensuite que le dialogue entre l'État et les collectivités territoriales apparaît moins structuré que celui avec la Commission européenne qui a mis en place de bonnes pratiques pour la gestion du FEDER, notamment la subordination des financements à la production de stratégies de spécialisation intelligentes (dites S3) et de programmes opérationnels. Ceci appelle deux remarques de ma part : tout d'abord la*

*Bourgogne-Franche-Comté entretient une relation coopérative avec l'État sur le développement économique, par principe et parce que l'État reste un acteur public majeur du développement économique, à travers ses interventions directes ou via ses opérateurs (Bpifrance, Business France, ADEME) et avec la Banque des territoires. Pour autant, la région gère les financements européens en tant qu'autorité de gestion et cette subordination aux cadres européens s'entend en ce sens. Pour les interventions directes de la région sur son budget le principe de libre administration des collectivités interdit à l'État un tel niveau de subordination. La multiplication des opérations où l'État apporte des financements en contrepartie de financements régionaux (comme le Programme Investissement d'Avenir régionalisé ou l'opération d'accompagnements « Industrie du futur »), mais en contraignant la région à son cadre stratégique ou à son opérateur, dont vous recommandez de pérenniser les modalités, doit néanmoins respecter une possibilité d'adaptation locale et la libre administration de notre collectivité.*

*Enfin, sur le suivi et le contrôle, comme le souligne le rapport d'observations définitif de la chambre régionale des comptes : « Les outils économiques de la région Bourgogne-Franche-Comté offrent une palette complète d'interventions permettant de répondre aux besoins des entreprises aux divers stades de leur développement, qu'il s'agisse d'outils de financement ou de prestations de conseil. Ils se sont étoffés pendant la période 2017-2021 ». Ceci témoigne de la qualité du travail accompli – sans difficulté majeure ni problème de gestion manifeste – sur des domaines d'une grande complexité et technicité : je me permets de m'en réjouir.*

*La chambre régionale souligne également que « Dans un contexte de crise sanitaire, la région s'est montrée réactive à travers l'adoption de mesures d'urgence inscrites en complémentarité des interventions nationales et mises en œuvre dans le cadre d'un partenariat renouvelé avec les intercommunalités. » Là aussi, cette reconnaissance de la réactivité de notre collectivité dans une période de crise inédite, sans difficulté de gestion, et en bonne articulation tant avec l'État qu'avec les intercommunalités, témoigne de la qualité du travail accompli.*

*Sur la nécessité de déployer un dispositif de pilotage et d'évaluation plus performant, le nouveau Schéma régional de développement économique d'innovation et internationalisation des entreprises (SRDEII) de la région Bourgogne-Franche-Comté pour la période 2022-2028, qui a été adopté par l'assemblée plénière des 23 et 24 juin 2022 et approuvé par Monsieur le préfet de région par arrêté du 5 septembre 2022, a pu prendre en compte cette recommandation.*

## RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL EXÉCUTIF DE CORSE

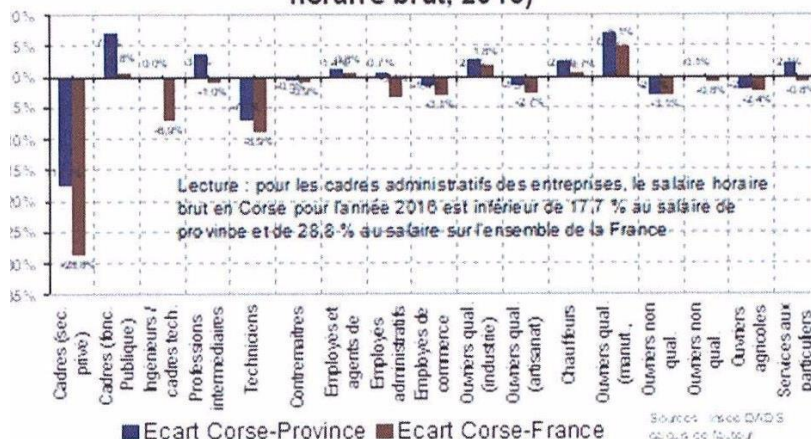
### 1 - Rappel synoptique de la situation macroéconomique en Corse

Avec une population de 330 000 habitants, la Corse, île montagne, quatrième île de la Méditerranée (après la Sicile, la Sardaigne et Chypre), constitue un marché captif et limité, l'accès aux marchés extérieurs étant très largement impacté par les coûts de transport.

L'économie corse est marquée notamment par :

- la prégnance du tertiaire non marchand dans le PIB (33 % contre 22 % au national) ;
- un taux d'activité, au sein de la population, inférieur de 6 points par rapport à la moyenne de la France métropolitaine ;
- la structuration de son emploi avec un retard de salaire, notamment du fait d'un décalage appuyé dans certaines catégories socioprofessionnelles (selon l'Acoss, le salaire moyen par tête dans le secteur privé en 2019 est de 26 645 € brut (cumul annuel), contre 28 757 € pour la province et 31 878 € pour l'ensemble de la France, soit un niveau inférieur dans l'île de respectivement 7,3 % et 16,4 %) ;

### Écart de salaire Corse-continent par CSP (salaire horaire brut, 2016)



- *une structuration de son tissu entrepreneurial marquée par la quasi-absence d'ETI et une part majoritaire de très petites entreprises (46,6 % des salariés travaillent dans des établissements de moins de 20 salariés) ;*
- *un défaut structurel de capacité d'ingénierie, malgré l'existence de quelques entreprises dans des filières d'excellence.*

## *2 - La Collectivité de Corse, un chef de file économique sans marges de manœuvres véritables*

*Si dans le cadre de son statut particulier, la Corse bénéficie depuis 1982 de compétences élargies en matière d'aménagement et de développement local, ce n'est qu'en 1991 qu'un nouveau statut donne officiellement naissance à la Collectivité territoriale de Corse et à un Conseil exécutif, pourvus de prérogatives spécifiques, excédant celles des régions de droit commun.*

*L'article 28 de la loi n° 91-428 du 13 mai 1991 portant statut de la collectivité territoriale de Corse précise à cet égard que « le Conseil exécutif de Corse dirige l'action de la collectivité territoriale de Corse, dans les conditions et limites fixées par la présente loi, notamment dans les domaines du développement économique et social, de l'action éducative et culturelle et de l'aménagement de l'espace ».*

*Investie de compétences nouvelles en matière de développement économique, l'Assemblée de Corse créée, au terme d'une délibération en date du 23 octobre 1992, un établissement public à caractère industriel et commercial désigné sous l'appellation d'agence de développement économique de la Corse, afin d'assurer la mise en œuvre de la politique économique de la collectivité de Corse.*

*Présidée par un conseiller exécutif désigné par le président du conseil exécutif de Corse, cette agence, dont le conseil d'administration est composé d'élus de toutes les sensibilités politiques et de représentants du monde économique, a vocation à coordonner l'action publique territoriale en matière de développement économique.*

*C'est ainsi qu'en application de la loi NOTRÉ, la collectivité territoriale de Corse a conçu en 2016, puis révisé en 2022, son schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDE21) et une stratégie d'innovation 3S (2021-2027) notifiée à la Commission européenne fin 2022.*

*Ce document prescriptif joue un rôle essentiel dans la coordination et la bonne administration des actions menées en matière d'aides aux entreprises et porteurs de projet en Corse, sous l'autorité de la collectivité*



*de Corse, ses agences et offices mais aussi des autres collectivités ou institutions au contact du tissu économique.*

*Compte tenu de l'exigence de compatibilité des actes des intercommunalités et des chambres consulaires en matière d'aides avec les orientations inscrites dans le schéma, la concertation était, et demeure, une impérieuse nécessité.*

*À cet égard, l'ADEC accompagne les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) dans l'élaboration de leur schéma de développements économiques locaux, puis contractualise avec ces établissements.*

*Notons qu'au-delà de son actualisation, la nouvelle version du SRDE21 ambitionne, au travers du plan « Ecumunia 2030 », à impulser un changement de paradigme et à contribuer à construire l'économie de la Corse de demain.*

*Le SRDE21, ainsi institué, constitue un outil de pilotage des actions de développement économique, mis en œuvre de manière collective, afin d'impulser des modes de développement économique. Il est pensé comme le catalyseur d'une dynamique d'ensemble arrimée aux grands enjeux du territoire et productrice de réponses adaptées aux défis en matière de développement économique, de compétitivité, d'attractivité et d'innovation.*

*Il est activé par son opérateur économique principal : l'ADEC (30 M€ avec ingénierie financière hors FEDER) et à titre subsidiaire s'agissant du volet filière tourisme par l'ATC dont les budgets cumulés représentent 10 M€ contre 52 M€ pour la Sardaigne sur le volet tourisme.*

*Pour autant comme l'a rappelé la collectivité lors de ses auditions par la Cour, tant au titre de l'évaluation du PEI (dont le volet économique a représenté une somme extrêmement faible d'environ 10 M€), que du présent rapport consacré à l'action économique des collectivités, le SRDEII n'est qu'une déclinaison imparfaite d'un document calibré selon un schéma qui n'est pas forcément adapté à la réalité économique de l'île : poids du tourisme dans son PIB, structuration émietlée avec ses 40 000 établissements économiques.*

*Néanmoins, et malgré les compétences qui lui sont dévolues sans équivoque par les textes de loi, il reste difficile pour la Collectivité de Corse d'exercer pleinement ses compétences.*

*Au surplus, comme le rappelle la Cour, la loi NOTRé a supprimé le rôle de chef de file des régions limitant leur action à une compétence*

*exclusive pour la définition des aides aux entreprises à l'exception des aides à l'immobilier d'entreprise.*

*Ainsi, alors que la collectivité de Corse assure l'établissement et la mise en œuvre du schéma stratégique territorial, son action est limitée opérationnellement par l'émiettement des compétences économiques et des contractualisations concurrentes, notamment entre l'État et les EPCI via des outils nouveaux comme les contrats de relance et de transition écologique (CRTE).*

*L'État reste en effet un acteur omniprésent, à travers notamment la déclinaison de politiques et programmes nationaux sur le territoire.*

*Or, il s'avère que cette déclinaison s'opère sans concertation avec la collectivité de Corse, et ce faisant, sans chercher à l'adapter aux besoins spécifiques du tissu économique insulaire.*

*Ainsi, il en résulte que, contrairement aux territoires ultra-marins, la Corse, malgré la faiblesse de son économie et la petite taille de ses entreprises, se retrouve ignorée des grands programmes de développement tels que « France 2030 » ou encore « Choose France ».*

### *3 - La difficulté du tour de table « extérieur », les effets de seuil et l'absence d'accès à la donnée pilotable*

*La collectivité de Corse rejoint de manière générale les observations de la Cour sur l'émiettement des compétences, la faiblesse des budgets d'intervention de niveau régional, la gouvernance qu'il s'agit de rationaliser et la nécessité de renforcer le pilotage de niveau régional.*

*Alors que la collectivité est responsable du schéma stratégique, elle est en concurrence s'agissant de l'action microéconomique avec les opérateurs de l'État (BPI et Caisse des dépôts mais aussi Atout France, Business France) et les EPCI avec lesquels l'État contractualise sans rationaliser l'action, sans sectoriser et en risquant le saupoudrage des crédits publics. Par ailleurs, les grands dispositifs nationaux (France 2030, plans de relance, stratégie nationale d'innovation) ou européens prennent insuffisamment en compte les effets de seuil auquel est confronté un territoire comme la Corse (AMI ou aides rapportés au poids de PIB, aides limitées aux entreprises ayant un pourcentage de CA conséquent), laissant celle-ci sur le bord du chemin du tour de table financier qui se déroule ailleurs.*

*La collectivité de Corse observe que la Cour relève pour plusieurs régions, dont la Corse, la difficulté à recueillir un suivi des aides régionales. Ceci est révélateur pour la Corse de la difficulté de traiter d'un suivi statistique (monopole de l'INSEE) :*

- *malgré la création d'un observatoire Corsica Statistica auprès de l'ADEC ;*
- *du fait que les aides sont activées sans obligation de rendu compte par l'État, ses opérateurs (BPI notamment) et les EPCI notamment, la CDC étant dès lors dans l'incapacité d'apprécier et d'évaluer l'ensemble du dispositif territorial des aides économiques ;*
- *faute d'outil d'observation territorial statistique pourtant acté par les textes et placé auprès de la CDC ;*
- *au regard de l'émiettement des outils concurrents entre personnes publiques.*

*La collectivité de Corse remarque comme la Cour que les dispositifs d'aides sont trop nombreux. Elle a entamé en même temps que la réforme du SRDEII une réforme de sa doctrine d'emploi privilégiant le financement de projets au soutien subventionnel. Pour autant, l'émiettement entrepreneurial est aussi un constat que la collectivité de Corse doit prendre en compte dans son action pour concilier soutien aux filières et maintien des structures économiques adaptées à l'île.*

*4 - L'action de développement économique ne relève pas seulement du financement microéconomique mais aussi de l'action macroéconomique (fiscalité active, politiques publiques d'aménagement)*

*La collectivité de Corse regrette que la Cour insiste insuffisamment sur l'articulation de l'aide économique avec celle de l'aménagement économique : stratégie d'infrastructures (d'importance capitale pour la Corse) en matière de transport, de numérique, d'énergie mais aussi sur l'action fiscale des collectivités.*

*Ainsi, la collectivité de Corse regrette que le projet d'insertion ne s'articule pas s'agissant de la Corse avec le dispositif d'évaluation sur le PEI et l'absence de regard sur le PTIC avec une nette diminution tant de l'enveloppe qu'une confirmation de l'émiettement du pilotage à rebours des recommandations de la Cour dans le présent rapport.*

*Les plans d'action et d'aménagement stratégiques comme le PADDUC, le schéma numérique territorial (SDTAN), la stratégie de transport et d'infrastructures, ou le dispositif PEI/PTIC, composantes*

essentielles du développement économique pour la Corse, sont absents ainsi que le volet fiscal qui est pourtant un levier de dynamisme économique.

S'agissant de la dernière recommandation de la Cour invitant les régions à se doter d'outils de suivi et d'évaluation, il convient de signaler que :

- la Corse s'est dotée d'une instance originale avec un comité d'évaluation des politiques publiques présidée par un représentant de la société civile, par ailleurs membre du comité d'évaluation du PEI institué par la Cour ;
- que le conseil exécutif s'est en interne doté d'une capacité évaluative avec la création d'une direction des opérateurs et de l'évaluation en 2018 chargée de décliner l'agenda évaluatif du conseil exécutif vis-à-vis de son administration et des opérateurs (EPIC) sous tutelle de la collectivité de Corse.

La collectivité de Corse regrette que ce point ne soit pas relevé pour la Corse (seulement pour l'Occitanie) alors qu'elle a entamé plusieurs démarches évaluatives (sur les aides de l'ADEC en 2018 par exemple), sur la révision du PADDUC ou dans le cadre de son nouveau SRDEII avec une démarche participative élargie sur la base d'actions évaluatives.

---

### **RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL RÉGIONAL GRAND EST**

Par une correspondance en date du 15 novembre 2022, vous avez bien voulu porter à ma connaissance le chapitre « Les compétences de développement économique des collectivités territoriales : une rationalisation inachevée, un pilotage à renforcer », qui figurera dans le rapport public annuel 2023 de la Cour des comptes, et je vous en remercie.

J'ai procédé à une lecture attentive de ce document et souhaite vous apporter des éléments de réponse.

Le chapitre indique que la région Grand Est a conventionné avec les métropoles et EPCI pour le financement d'organismes ayant pour objet exclusif de participer à la création ou à la reprise d'entreprises.

Cette information est avérée mais doit être complétée pour refléter la réalité des conventions que la région signe avec le bloc communal. Ainsi, depuis 2016, la région a conclu 72 conventions avec des EPCI, parmi lesquelles 35 sont encore en cours de validité.

13 % des conventions concernent le financement d'organismes, 87 % portent sur la mise en place de dispositifs d'aides directes aux entreprises.

*Le plus souvent, ces dispositifs d'aide s'adressent aux TPE et PME dans les secteurs des services de proximité (artisanat et commerces) et de l'industrie. Il s'agit, pour ces EPCI ou communes, de maintenir et développer l'activité. À noter que la grande majorité des dispositifs proposent une aide sous forme de subvention.*

*S'agissant du SRDEII, il est indiqué dans un chapitre que « Le SRDEII n'a pas de caractère prescriptif à l'égard des autres collectivités territoriales ».*

*Cela interroge car l'article L. 4 251-17 du code général des collectivités territoriales prévoit que « Les actes des collectivités territoriales et de leurs groupements en matière d'aides aux entreprises doivent être compatibles avec le schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation ».*

*Aujourd'hui, on peut constater le caractère très large des SRDEII adoptés par les régions qui permettent ainsi d'autoriser un maximum de dispositifs d'aides économiques. Qu'en serait-il si ces SRDEII devenaient plus très restrictifs ?*

*Je me félicite de voir souligné par la Cour, le travail de rationalisation engagé par la région Grand Est : formalisation de la répartition des rôles des acteurs locaux en fonction du type d'entreprise bénéficiaire, souhait de mettre en place des « Parcours de transformation personnalisés » pour les entreprises.*

*Je reste naturellement à votre disposition pour toute information complémentaire.*

---

### **RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL RÉGIONAL DE GUYANE**

*Par courrier en date du 15 novembre 2022, vous m'avez notifié le chapitre relatif aux compétences de développement économique des collectivités territoriales. J'ai le plaisir de vous faire parvenir ci-après ma réponse écrite à ce chapitre.*

*D'une manière générale, je partage l'analyse d'une coordination et d'une structuration encore insuffisante de la politique économique et je tiens à vous remercier pour cet état des lieux fort intéressant qui permet de dresser un panorama des aides économiques versées par les régions.*

*Je souhaiterais cependant souligner qu'il me semble que le rapport reste trop focalisé sur les aides économiques et prend insuffisamment en*

*compte les autres pans qui doivent accompagner une réelle politique de développement économique : accompagnement technique de création / transmissions des entreprises, création d'équipements économiques structurants ou d'infrastructures (par exemple touristiques), attractivité du territoire, mise en réseau et en synergie des acteurs, formation et insertion professionnelle... La réussite d'une politique économique dépend en effet de facteurs larges et ne peut être focalisée sur les seules aides.*

*De même, pour ce qui concerne l'articulation des compétences entre collectivités, il me semble que cette dernière est trop vue par le prisme « légal ». Si la loi fournit un cadre, elle ne peut pas se substituer à ce qui devrait être l'intelligence de travail collectif qui constitue le cœur d'une bonne politique de territoire. La CTAP, citée dans le rapport, en est un bon exemple, sa configuration dans de nombreuses régions ne permettant pas un dialogue poussé et construit. Ce type d'instance ne peut remplacer un travail soutenu avec chaque EPCI. Il en est de même pour le SRDEII qui n'a aucun caractère prescriptif : c'est donc la qualité du dialogue entre la région et les EPCI qui doit constituer le cœur du système. Je partage cependant l'idée que celle-ci reste largement perfectible.*

*Toujours en matière d'articulation de compétences, je regrette également que le rapport n'examine que très superficiellement celle entre l'État et les collectivités, qui me semble pourtant beaucoup plus critique au regard des moyens en jeu. Le développement économique reste en effet un domaine dans lequel l'État investit beaucoup et même si nos collectivités travaillent au mieux que possible avec les préfetures, on constate souvent de nombreux dispositifs nationaux arrivant sans réelle concertation préalable et se livrant à une certaine forme de concurrence. Les fonds de relance en ont été un bon exemple.*

*Enfin, même si je le comprends au regard du caractère ciblé et succinct du chapitre, je regrette que le rapport souligne insuffisamment les spécificités de l'exercice de cette compétence en outre-mer. En effet nos collectivités bénéficient de leviers différents (notamment le levier fiscal que constitue l'octroi de mer) et le système de défiscalisation vient fortement bousculer les équilibres par rapport à l'hexagone. De même le nombre réduit de collectivités (22 communes, 4 EPCI et une CTU en Guyane, pour un territoire grand comme la Nouvelle Aquitaine), l'existence parfois de collectivités uniques ainsi qu'une présence plus prégnante de l'État, changent fortement la donne en matière de coordination entre acteurs. De fait nous rencontrons de ce point de vue des problématiques différentes de celles soulignées dans le rapport.*

## **RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DU CONSEIL RÉGIONAL D'ÎLE-DE-FRANCE**

*Par courrier en date du 15 novembre 2022, vous nous avez transmis un chapitre intitulé « Les compétences de développement économique des collectivités territoriales : une rationalisation inachevée, un pilotage à renforcer », qui est destiné à figurer dans le rapport public annuel 2023. Ce document fait suite à l'enquête de la Cour des comptes à laquelle je vous remercie d'avoir associé la région Île-de-France.*

*Je me félicite notamment que ce chapitre souligne la qualité de coordination et d'animation des acteurs territoriaux par la région Île-de-France, son effort de simplification et de rationalisation des dispositifs d'aides aux entreprises ainsi que l'évaluation de notre action économique que vous présentez comme un exemple pertinent de ce qui pourrait être mise en œuvre dans chaque région.*

*Je veux également relever que les priorités mises en avant dans votre rapport pour le développement économique de nos régions correspondent aux orientations fixées par le schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII), adopté par le conseil régional de la région Île-de-France en mai 2022.*

*Vous trouverez ci-après nos observations plus détaillées :*

*Comme vous l'indiquez, la loi NOTRÉ de 2015 est revenue sur la loi MAPTAM de 2014 en supprimant le rôle de chef de file en matière de développement économique des régions. Je partage votre point de vue et regrette cette décision portée par la Gouvernement de l'époque. Le rôle de chef de file, confiant une légitimité et un rôle renforcés aux régions, aurait permis de mieux répondre aux objectifs de spécialisation et de coordination de l'action des collectivités en matière de développement économique.*

*Vous indiquez que la part de crédits de développement économique allant directement aux entreprises est de 40,5 % en région Île-de-France. Sur la base des chapitres budgétaires 905, 909 et 939, je précise que ce pourcentage s'établit désormais à 76 % en 2022, soit deux fois plus, alors qu'il était de l'ordre de 50 % avant 2015. Cette évolution montre le véritable changement de paradigme impulsé dès mon arrivée à la région, avec pour objectif que les crédits votés bénéficient le plus directement possible aux entreprises.*

*Le rapport indique que « la loi prévoit que le SRDEII définit des orientations sans préciser s'il s'agit de celles du conseil régional ou de*

*l'ensemble des acteurs locaux concernés ». Il est essentiel, et c'est toute l'ambition des SRDEII franciliens, que les stratégies régionales soient bien portées par l'ensemble des acteurs régionaux et non seulement par le niveau régional. Le SRDEII voté en 2018 et celui adopté en mai 2022 ont été élaborés en étroite association avec les collectivités franciliennes et prévoient d'ailleurs des modalités de travail avec l'ensemble des partenaires tout au long de leur mise en œuvre. La récente conférence de lancement d'Impact 2028 (le SRDEII 2022-2028), tenue le 10 octobre dernier, a pu témoigner de la participation active de l'ensemble des partenaires régionaux au déploiement de cette nouvelle stratégie avec plus de 250 partenaires représentés.*

*S'agissant de l'immobilier d'entreprise, vous pourriez indiquer que la région Île-de-France a été à l'initiative de la création de la SEM Île-de-France investissements et territoires, capitalisée également par la CDC, la Caisse d'épargne, la CCI Paris Île-de-France et Arkéa. Elle opère comme une foncière parapublique spécialisée dans l'immobilier d'activité en moyenne et grande couronne. Elle investit principalement dans des actifs atypiques — friches, locaux d'activité, espaces de coworking, tiers lieux, maisons de santé, opérations de transformation d'actifs, etc. — ainsi qu'en complément du marché. Avec aujourd'hui 11 opérations en patrimoine et 20 autorisées par son conseil d'administration, elle recherche dans ses projets un triple impact en matière de performance financière, sociale et environnementale.*

*Concernant le lien entre SRDEII et S3, le SRDEII 2022-2028 fait également office en Île-de-France de S3, comme en région Nouvelle-Aquitaine. Cette imbrication des deux stratégies permet une meilleure mobilisation des fonds européens au bénéfice de nos filières stratégiques.*

*Dans le graphique n° 5 relatif aux concours financiers régionaux par secteur, la représentation fait apparaître un pourcentage très faible pour le soutien aux activités industrielles en Île-de-France. Le traitement comptable retenu ne tient pas compte du fait que le choix de la région a été de simplifier et réduire le nombre de ses dispositifs d'aides aux entreprises pour plus de lisibilité de la part de celles-ci. Par conséquent, les aides sectorielles sont attribuées au titre de dispositifs dits transversaux. Le soutien aux activités industrielles représente en moyenne plus de 15 % des crédits attribués en matière de développement économique et d'innovation (et non moins de 5 % ainsi que le graphique pourrait le laisser supposer) soit une moyenne de 45 M€ par an sur les trois dernières années. Dès 2023, nous mettrons également en place un dispositif de soutien à la pré*



*industrialisation des startup industrielles franciliennes qui localisent leur première chaîne de production en Île-de-France.*

*Le rapport fait état d'un contrôle perfectible des aides attribuées aux entreprises. Pour la région Île-de-France, un bilan de fin de projet est systématiquement réalisé pour les aides supérieures à 5 000 €. Par ailleurs, un contrôle de service fait est exécuté par les services avant le versement du solde de l'aide attribuée à chacun de nos bénéficiaires.*

*Vous notez également que « le recensement annuel des aides des collectivités aux entreprises, effectué par les régions, présente (...) des limites ». Même si j'ai tendance à considérer que ce recensement très chronophage et sans grande valeur ajoutée devrait relever des services de l'État, la région Île-de-France s'en acquitte avec succès puisque pour son édition 2022, ce sont 81 % des collectivités territoriales qui ont répondu au bilan annuel des aides d'État*

*En réaction à la sous-partie intitulée « Des dispositifs d'aide aux entreprises très nombreux, pour des montants souvent limités », je tiens à souligner que la région Île-de-France a procédé depuis 2015 à un énorme travail de rationalisation et de simplification de ses dispositifs. Comme vous le soulignez justement, et même si des efforts seront encore poursuivies dans ce domaine, la région a choisi de concentrer ses crédits sur des dispositifs disposant de moyens importants (neuf d'entre eux ayant un budget supérieur à 10 M€).*

*Toutefois, l'instabilité de la situation économique nous a conduit ces derniers mois à concevoir des réponses sur-mesure afin d'apporter aux entreprises des appuis facilement et rapidement mobilisables pour accompagner les transitions numériques et écologiques. La dernière de ces aides en date est le chèque efficacité énergétique, conçu comme une réponse à la crise énergétique qui touche nos petites entreprises. Ce type d'action constitue bien souvent une première étape pour les entreprises souhaitant s'engager dans un projet ou une orientation de plus long terme.*

*Concernant l'évaluation des aides aux entreprises, je me félicite de voir citée en exemple la région Île-de-France. Tous nos dispositifs font régulièrement l'objet d'évaluations afin d'en maintenir l'efficacité et je n'ai jamais hésité à transformer voir à arrêter un dispositif n'ayant pas démontré son utilité. Vous soulignez incidemment le faible impact des subventions au regard d'autres modalités d'intervention telles que la garantie d'emprunt ou les fonds d'investissement. Très souvent, la subvention, qui constitue un apport de capitaux en fonds propres, est un outil essentiel pour que l'entreprise puisse mobiliser une garantie ancre ou une participation de la part d'un fonds. Je ne pense pas qu'il convienne d'opposer ces modalités d'appui aux entreprises qui m'apparaissent*

complémentaires. C'est d'autant plus vrai dans le contexte post-covid où le ratio d'endettement des entreprises (PGE, etc.) s'est fortement accru.

Enfin, concernant les trois recommandations formulées dans ce chapitre, je considère que la première, relative à la coordination des acteurs, s'inscrit pleinement dans le SRDEII de la région Île-de-France pour 2022-2028. La région y assurera tout son rôle d'animation et de coordination de la compétence développement économique avec l'ensemble des acteurs régionaux. Je souscris pleinement à votre deuxième recommandation proposant de renforcer la fiabilisation du bilan des aides d'État, considérant que ce sujet devrait être piloté par la DGCL. Enfin, je vous confirme que le SRDEII d'Ile-de-France, Impact 2028, intègre pleinement votre dernière recommandation et qu'il jouera un rôle central dans l'évaluation et la rationalisation des aides aux entreprises pour en améliorer encore davantage la lisibilité et l'accessibilité.

---

### **RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL RÉGIONAL DE MAYOTTE**

***Dans un contexte économique de crises, l'économie mahoraise est devenue résiliente. La consommation des ménages, moteur principal de l'économie.***

*L'activité économique mahoraise repose principalement sur la consommation des ménages.*

Après une année 2017 où la consommation a été particulièrement élevée, une baisse de la consommation des ménages a été visible en 2018 bien qu'elle subsiste très élevée. Cette consommation est restée dynamique et à un niveau stable de 2018 à 2021 même si une baisse a été visible lors des confinements liés à la crise sanitaire. Il est important de booster et d'augmenter la consommation des ménages car c'est elle qui tire l'économie mahoraise. Pour que les ménages consomment, ils doivent recevoir des revenus réguliers. Il est donc primordial d'augmenter la part des personnes ayant un emploi à Mayotte. En effet, une personne à la recherche d'un emploi sera moins apte à consommer qu'un actif en emploi. Le marché du travail mahorais représente un réel défi pour l'évolution sociale et économique de Mayotte.

*Le développement de Mayotte a été freiné par deux crises majeures.*

*Les mouvements sociaux de 2018 ont bouleversé le territoire et paralysé l'économie (baisse de l'activité dans tous les secteurs en début d'année 2018). En 2019, année de transition, a permis une reprise de l'activité dans un climat social plus apaisé. La crise sanitaire du covid 19*

*en 2020 a mis un coup d'arrêt dans le dynamisme de développement de Mayotte (68 % des entreprises ont fermé pendant le confinement). 2021 a permis une relance de l'activité bien que la crise sanitaire ait toujours été présente. La relance de la commande publique, de la consommation des ménages et retour des touristes ont permis de booster l'économie et de sauver certaines entreprises.*

*Des difficultés exogènes qui perdurent et bloquent le développement économique.*

*L'importante croissance démographique qui ne cesse d'augmenter (+12 % entre 2018 et 2021). Mais aussi une forte pression migratoire (en 2019, 48 % d'étrangers à Mayotte dont 95 % de Comoriens dont environ la moitié en situation irrégulière).*

*Enfin, l'insécurité toujours présente (en 2021, 51 % des personnes de 14 ans ou plus se sentent en insécurité). Il ne faut pas oublier, le grand nombre d'entreprises informelles (environ 2/3 des entreprises en 2018).*

*Des acteurs locaux mobilisés pendant la crise, notamment, du département et de l'État qui permet d'avancer.*

*Ces deux acteurs restent engagés pour le développement et l'innovation. Notamment, par des aides spécifiques pour faire face à la crise du covid 19. Et sur un plan plus stratégique, le projet Mayotte 2025. Des aides massives pour soutenir les entreprises financièrement, notamment, par l'AI et l'AIF, les prêts d'honneur. Mais également, par une gouvernance partagée et réactive qui a permis de répondre en temps et en heures aux besoins des entreprises locales.*

*Une majorité des entreprises subventionnées sont des micro-entreprises.*

*Des aides en soutien des entreprises et des actions d'encouragement à entreprendre et innover pour développer le tissu productif mahorais.*

*Le conseil départemental a octroyé 7,6 M€ d'aides économiques entre 2018 et 2020. Le montant des aides est compris entre 3 000 € et 150 000 €. Le montant moyen de la subvention est de 32 248 €.*

*Pour soutenir et développer les entreprises, le conseil départemental de Mayotte propose plusieurs des aides disponibles : attribution de terrain en zone industrielle, aide à l'investissement (AI), aide l'initiative des femmes (AIF), aide aux entreprises en difficulté, garanties d'emprunt des collectivités territoriales, exemption des droits de patente, Fonds Mahorais de Développement, Fonds Mahorais de Garantie et les*

*prêts participatifs (FMP). Outre le département, d'autres aides à destination des entreprises sont gérées par des structures déconcentrées de l'État, des associations ou autres organismes. Des mesures qui restent, néanmoins, insuffisantes et nécessitent des ajustements pour tenir compte de la crise actuelle et du tissu économique en évolution. Le conseil départemental a octroyé 7,6 M€ d'aides économiques entre 2018 et 2020.*

***Le département travaille, par conséquent, pour améliorer l'impact, la pertinence et l'efficacité des aides économiques.***

*Et ce à travers neuf chantiers importants, le département de Mayotte s'est engagé à ajuster l'ensemble de l'écosystème des aides économiques pour répondre au besoin des entreprises :*

- 1. adapter les montants des financements selon les besoins des entreprises en relevant par exemple le montant maximum des financements octroyés (plafond de 50 000 €) au profit de projets d'envergure ;
- 2. favoriser le co-financement public-privé des porteurs subventionnés, notamment pour les néo-entrepreneurs, avec un soutien des banques locales au démarrage des projets ;
- 3. passer des accords entre les structures d'accompagnement, l'URSSAF et le Trésor public pour faciliter la collecte d'informations et de pièces justificatives ;
- 4. appuyer les sollicitations d'ordre administratif des entreprises en demande de financement auprès des institutions d'état, par exemple l'Assurance Maladie ;
- 5. améliorer le délai moyen de traitement des dossiers entre le dépôt des dossiers et la réception des subventions en poursuivant l'effort d'amélioration du délai de traitement des dossiers à l'ADIM (objectif de délais d'un mois) et en améliorant le fonctionnement des commissions permanentes du conseil départemental (notamment l'augmentation de leur fréquence) ;
- 6. rechercher une solution alternative pour les créations d'entreprises face au refus de création de compte entreprise par les banques pour les néo-entrepreneurs (recours actuel aux banques en ligne, sans possibilité d'encaissements des chèques) ;
- 7. décentraliser l'accompagnement des porteurs de projet avec la mobilisation de la CCI par la création de deux maisons de l'entreprise, au nord et au sud de Mayotte, et l'organisation de réunions entre porteurs de projet et structures d'accompagnement ;

- 8. renforcer l'accompagnement des porteurs de projet par les institutions publiques avec la participation des intercommunalités (existence de locaux, services décentralisés, gestion du foncier), l'organisation de l'accompagnement (répartition des rôles entre CCI et intercommunalités le cas échéant) et la communication sur cet accompagnement (à réaliser par les intercommunalités). Lors de leur dépôt de dossier, 54 % des entreprises étaient en phase de création contre 46 % en phase de développement. Plus de la moitié des entreprises ont choisi la forme juridique de l'entreprise individuelle ;
- 9. établir un suivi dans le temps des entreprises subventionnées pour alimenter une démarche d'amélioration continue des dispositifs de financement.

---

### **RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL RÉGIONAL DE NORMANDIE**

*Vous m'avez fait parvenir le 15 novembre 2022 un chapitre « Les compétences de développement économique des collectivités territoriales : une rationalisation inachevée, un pilotage à renforcer » ayant vocation à figurer dans le prochain rapport public annuel 2023 de la Cour des comptes.*

*Je vous informe que la région Normandie adhère globalement, aux remarques formulées dans le rapport. En particulier, elle partage le constat que la clarification des compétences n'a été que partielle. Elle soutient l'idée exprimée que les domaines de compétence partagée entre les collectivités territoriales, à l'exemple du tourisme ou du commerce de proximité, ne permettent pas toujours une bonne rationalisation de l'intervention publique locale.*

*C'est la raison pour laquelle la région avait fait le choix, jusqu'à la crise sanitaire, de ne pas contractualiser avec les EPCI. Pendant la crise, et afin de renforcer de façon significative le soutien aux petites entreprises insuffisamment accompagnées par le fonds national de solidarité, la région et les EPCI normands ont constitué un « fonds régional » de cofinancement de ces entreprises permettant la mise en œuvre des aides au niveau du tissu économique local.*

*La région Normandie, comme la majorité des régions, a fait volontairement le choix d'articuler l'élaboration du schéma régional de développement économique des entreprises, pour l'innovation et l'internationalisation (SRDEEII 2022-28), adopté à la séance plénière du 12 décembre 2022, à la stratégie de spécialisation intelligente de la*

*Normandie 2021 - 2027. Ainsi, une plus grande dynamique de l'action régionale et communautaire est attendue, en permettant des soutiens financiers sur crédits FEDER et région sur des mêmes opérations.*

*La région partage aussi le constat que « le conseil économique État-région, créé en 2019 pour engager une nouvelle étape de la décentralisation économique avec le ministre chargé de l'économie et les régions, s'est finalement peu réuni », ne permettant pas d'améliorer la cohérence de l'action des collectivités publiques.*

*Enfin, il est écrit, dans le rapport que : « La région Normandie a fait le choix de maintenir deux agences, l'une consacrée au développement économique, l'autre à l'attractivité, tout comme la Bretagne, qui dispose d'une agence consacrée au développement économique et à l'innovation et d'une agence destinée à soutenir l'exportation ».*

*Cette affirmation est à nuancer. Si une agence d'attractivité existe en Normandie depuis 2017 (Normandie Attractivité), elle a pour objectif principal de piloter la politique de promotion et de valorisation du territoire ainsi que de renforcer sa visibilité auprès des acteurs régionaux, nationaux et internationaux. Normandie Attractivité n'a pas vocation à accompagner les entreprises étrangères et françaises dans leurs projets d'implantation en Normandie. Cette mission d'attractivité économique est exercée par l'agence de développement de Normandie (AD Normandie) qui dispose, en son sein, d'un département spécifique. La Normandie ne possède donc pas une agence dédiée à l'accompagnement des projets d'investissement d'entreprises étrangères en tant que telle. Elle considère que pour être une région attractive en matière économique, il convient de pouvoir déployer avec efficacité ce service au sein de la structure dédiée à l'accompagnement des entreprises, l'AD Normandie. Ces implantations exogènes sont, en effet, des moteurs essentiels de l'activité industrielle normande et pourront donner corps à ce nouveau modèle régional de développement et servir ensuite d'exemples pour renforcer l'identité normande.*

---

### **RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL RÉGIONAL DE NOUVELLE-AQUITAINE**

*Dans le cadre de l'enquête portant sur la compétence développement économique des régions, vous nous avez adressé, par courrier électronique du 15 novembre 2022, un chapitre destiné à figurer dans le rapport public annuel 2023 : « Les compétences de développement économique des collectivités territoriales : une rationalisation inachevée, un pilotage à renforcer ».*

*Je vous communique des informations complémentaires permettant de mieux appréhender la politique régionale et vous permettre de prendre en compte nos observations dans votre rapport définitif :*

*1 - La clarification des compétences opérée par la loi NOTRÉ*

*Le rapport affirme le constat d' « un chantier inachevé de la clarification des compétences » et d'« une clarification à portée limitée ».*

*L'analyse de la région Nouvelle-Aquitaine est différente car nous estimons que la loi NOTRÉ a constitué un véritable tournant. Elle a confié la compétence économique aux régions (hors immobilier d'entreprise), a réduit l'intervention des départements à quelques niches et a laissé aux régions la possibilité d'associer les EPCI à l'exercice de cette compétence en les autorisant par convention à intervenir ou en leur déléguant la mise en œuvre de certains dispositifs.*

*En Nouvelle-Aquitaine, cette compétence de la région est unanimement reconnue et s'exerce en bonne coordination avec les autres échelons de collectivités.*

*Les départements se sont retirés de l'action économique, ce qui leur a permis de recentrer leurs budgets sur leurs compétences sociales qui demandent toujours plus de moyens. Quelques collaborations perdurent dans le strict respect de la loi, notamment en matière de soutien à l'agriculture par conventions avec la région, mais cela est devenu l'exception par rapport à la situation antérieure à la loi NOTRÉ où les départements intervenaient massivement sur leur territoire.*

*Une majorité d'EPCI (131 sur 154) de Nouvelle-Aquitaine ont souhaité conventionner avec la région pour intervenir à des degrés divers en matière économique dans le respect du SRDEII et en cohérence avec les priorités régionales. Cette implication de l'échelon local est essentielle car elle permet de relayer au plus près du terrain la politique économique régionale. Pour autant, l'ensemble des moyens déployés par les EPCI reste très inférieurs aux financements injectés par la région dans l'économie.*

*La loi NOTRÉ a donc bien clarifié et organisé la répartition de la compétence économique entre collectivités.*

*Je relève cependant que l'interventionnisme de l'État est venu brouiller les cartes depuis trois ans et fragiliser le leadership de la région. Avec les plans de relances nous avons assisté à une reprise en main par l'État de la définition des stratégies, associant très peu et a posteriori les régions tout en les obligeant à co-financer de nombreux dispositifs (appels à projets notamment) pour qu'ils soient déployés sur leur territoire. Cette*

*mobilisation massive des agences de l'État a sans conteste permis d'amortir le choc généré par la crise sanitaire mais elle est venue perturber profondément l'exercice de la compétence économique des régions en les relayant trop souvent au rang de sous-traitants de la politique de l'État.*

*Les services de la région travaillent efficacement avec les équipes déconcentrées des agences de l'État (BPI et Ademe). Néanmoins, je constate que les changements fréquents dans les stratégies nationales (exemple : politique de soutien aux méthaniseurs) sont difficilement compatibles avec les politiques publiques qui nécessitent de la visibilité et des actions pluriannuelles (cinq à six ans pour mener à bien un projet de méthaniseur).*

*Pour sa part, la région mène une politique structurante en matière de développement économique. Ses actions conduisent à aider chaque année 2 600 entreprises à travers des interventions qualitatives, massives financièrement et ciblées (500 M€ de budget alloué chaque année au Pôle développement économique en autorisations de programme en investissement, et d'engagement en fonctionnement.). Cette politique a permis en termes d'emplois de :*

- *concentrer, en Nouvelle-Aquitaine, 36 % des nouveaux emplois industriels nets du pays (données 2019) ;*
- *créer plus de 22 300 emplois sur la période 2017/2020.*

*Ces résultats sont le fruit de la constitution d'une ingénierie humaine spécialisée mettant en évidence que la région Nouvelle-Aquitaine est un observatoire sur lequel il est possible de capitaliser à l'échelon national.*

## *2 - Le nombre important des dispositifs d'aides aux entreprises et l'absence de « parcours usager »*

*La Cour a recensé 1 354 dispositifs financés par les régions dont 155 en Nouvelle-Aquitaine citée parmi les quatre régions déployant le plus grand nombre de dispositifs.*

*En Nouvelle-Aquitaine l'action économique de la région a principalement pour objet d'impulser de nouvelles orientations pour les filières, de soutenir l'innovation et la compétitivité des entreprises pour réindustrialiser et renforcer la souveraineté de l'économie régionale, d'accompagner les entreprises dans les transitions environnementales et de répondre aux carences de l'offre de financement du marché notamment en fonds propres.*

*Il ne s'agit pas de déployer quelques dispositifs standards s'adressant à une large fraction des acteurs économiques mais de mettre en œuvre des actions ciblées, adaptées aux filières clés de l'économie*



*régionale, aux différentes catégories d'entreprises, à leur cycle de vie, à leur implantation territoriale.*

*Dans ce contexte, le nombre de dispositifs permet de se donner les moyens d'une action adaptée à une pluralité de situations, d'optimiser l'allocation des moyens humains et budgétaires consacrés à ces politiques. C'est également pour les acteurs économiques le gage d'un traitement équitable et transparent, les critères d'accessibilité aux aides étant suffisamment détaillés sans être trop enfermants pour laisser de la souplesse à l'action.*

*Le véritable enjeu est de rendre cette boîte à outils lisible et accessible. Cela passe par des outils de communication didactiques et accessibles. La région Nouvelle-Aquitaine est à ce titre citée comme faisant partie des cinq régions ayant mis en place un moteur de recherche pour guider les entreprises. En sus, afin de s'assurer que ses politiques touchent leurs cibles la région mise également sur une forte présence des équipes sur le terrain ainsi que sur des relais d'information sectoriels et locaux efficaces. Il s'agit donc de tout un écosystème qu'il faut structurer et animer pour informer, repérer, détecter, mettre en relation et accompagner.*

### *3 - Les indicateurs et évaluations de politiques publiques*

*Le rapport indique que seules quatre régions ont été en mesure de fournir un bilan des indicateurs SRDEII (Île-de-France, Occitanie, Pays de la Loire, Paca).*

*La région Nouvelle-Aquitaine a également mis en place et transmis à la Cour un outil de pilotage de son SRDEII basé sur une centaine d'indicateurs faisant l'objet d'une revue de pilotage annuelle. Un bilan 2017/2021 du SRDEII a été présenté au partenariat. Je regrette qu'il n'ait pas retenu l'attention de la Cour.*

*Tous les dispositifs mis en œuvre en Nouvelle-Aquitaine font l'objet d'un bilan annuel.*

*Par ailleurs, en matière d'évaluation des dispositifs la région a procédé à l'évaluation approfondie de plusieurs dispositifs clés au cours des dernières années : citons la politique régionale de soutien à l'innovation, le programme « Usine du futur » et le dispositif « d'accompagnement des parcours de création et de reprise d'entreprises » (synthèse disponible en téléchargement sur le site internet de la région). Ces différents rapports sont bien entendus à disposition de la Cour.*

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL RÉGIONAL  
DE PROVENCE-ALPES-CÔTE D'AZUR**

*Je vous remercie de m'avoir adressé le chapitre du rapport annuel public 2023 relatif à l'enquête sur la mise en œuvre des compétences de développement économique par les collectivités territoriales.*

*La lecture du chapitre n'appelle pas de remarques particulières de ma part.*

*Je vous remercie d'avoir pris en compte mes précédentes remarques et notamment celle relative à la dénomination de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, non par son acronyme mais par son nom officiel et complet.*

*Enfin, je note avec satisfaction que la Cour souligne quelques bonnes pratiques mises en place par la région Provence-Alpes-Côte d'Azur.*

---