



## les limites de l'appareil étatique français en matière d'intelligence territoriale

Claire Forgues  
Mélanie Olschewski  
Maxime Zeller  
Olivier Mainsant  
Didier Gix

## Remerciements

Nous adressons nos sincères remerciements à tous les professeurs, intervenants et toutes les personnes qui par leurs paroles, leurs écrits, leurs conseils et leurs critiques ont guidé nos réflexions et ont accepté de nous rencontrer.

**Christian Harbulot** : Directeur de l'Ecole de Guerre Economique

Nous vous remercions de nous avoir guidé sur le chemin de cette discipline, et également pour votre disponibilité et vos conseils, qui ont contribué à alimenter notre réflexion.

**Charles Pahlawan** : Directeur adjoint de l'Ecole de Guerre Economique

Pour votre simplicité et votre bonne humeur et la proximité de vos interventions

### **L'équipe pédagogique de l'Ecole de Guerre Economique :**

Nous tenons à saisir l'occasion pour adresser nos profonds remerciements aux intervenants de l'Ecole de Guerre économique.

**Antoine Violet – Surcouf** : Directeur Général Associé - Avisa Partners

**Rama Divedi** : Directeur Général - Verseau Paris

**Nicolas De Rycke** : Consultant associé Axis & Co

**Michel Pech** et son équipe Genus – Stage d'intégration – Fontainebleau-Avon

**Delphine Bastien** : Avocate - Maître de conférences associé Université Paris 13

**Eric Le Deley** : Médiation et négociation - Docteur en Histoire

**Jean-Sylvain Chavanne** : Chargé de mission ANSSI

**Michel Sasson** : Consultant en innovation

**Benjamin Pelletier** : Formateur en management interculturel

**Guillaume Sylvestre** : Chef de projet Analyse de données ADIT

**François Jeanne-Beylot** : Professeur Ecole de Guerre économique

**Fabrice Frossard** : Directeur du pôle netinfluence et content – Wellcom

**Xavier Lepage** : Professeur Ecole de Guerre économique

**Peer de Jong** : Professeur Ecole de Guerre économique

**Jean-François Bianchi** : Professeur Ecole de Guerre économique

À tous ces intervenants, nous présentons nos remerciements.

## Résumé

*Et si la principale limite de l'intelligence territoriale en France était l'appareil étatique lui-même ?*

La France a construit son système d'intelligence territoriale sous l'impulsion de l'Etat, en lui donnant la forme et le contenu d'une politique publique au service d'une stratégie "venant du haut". Or, depuis la deuxième moitié du XXe siècle, le domaine de l'intelligence territoriale n'est pas considéré comme stratégique. A l'inverse, la stratégie semble être la grande absente de l'action étatique en la matière. Dans un pays historiquement jacobin, la capacité de penser l'action publique sur les territoires en les considérant comme des enjeux stratégiques est loin d'être acquise.

Mais cette conception de l'action de l'appareil étatique apparaît aujourd'hui incontournable pour concilier les attentes croissantes de "la base" (la société civile) en matière de développement et l'évolution du "sommet" vers une posture "d'Etat modeste", selon l'expression consacrée. Malheureusement, alors même que le représentant de l'appareil étatique dans les territoires serait le mieux à même de conduire une stratégie de développement, l'on constate que l'intelligence territoriale est un domaine sous-évalué dans les missions du préfet. Les tensions liées aux alternances politiques dans les différentes étapes de la décentralisation, n'ont eu de cesse de modifier les compétences dévolues à chaque collectivité territoriale.

Idem s'agissant du nombre très conséquent d'agences publiques qui concourent à l'intelligence territoriale. Le manque de lisibilité de leurs compétences génère un manque de cohérence globale. La création en 2020 de l'Agence nationale de la Cohésion des territoires afin de rationaliser le nombre de structures semblait prometteuse...mais force est de constater que certaines agences ont refusé d'être fusionnées. Ainsi, les bonnes intentions se heurtent une fois de plus au principe de réalité.

L'Etat peine encore à trouver le moyen de concilier la nécessité des investissements directs étrangers, tout en se protégeant des ambitions parfois prédatrices de ces mêmes investisseurs. Le renforcement de l'arsenal juridique paraît fondamental. L'appareil étatique, dans un rôle facilitateur, doit aussi faire coexister l'intervention des différents échelons locaux, en évitant la dispersion des moyens engagés et en améliorant la lisibilité des dispositifs de soutien pour les entreprises. Dans ce contexte, la séparation des responsabilités en matière d'actions défensives et offensives est un élément de complexité supplémentaire, imposant l'établissement d'un dialogue là encore à portée stratégique.

Enfin, il apparaît primordial que l'appareil étatique puisse acquérir et diffuser le réflexe du travail en réseau, afin de développer une plus grande porosité entre les sphères publiques et privées et de favoriser l'innovation et l'élaboration d'une culture commune de gestion des risques. La politique d'intelligence territoriale de l'Etat est donc appelée à se réformer, afin de rendre plus cohérente et efficace la prévalence d'un "Etat stratège". Il convient, en pleine application de la logique de subsidiarité, de revaloriser l'échelon territorial, qui est le plus à même de définir les priorités locales en matière de risques et de perspectives de développement économique.

En parallèle, il est fondamental qu'une prise de conscience européenne sur notre vulnérabilité structurelle permette de fédérer les Etats membres autour d'une véritable législation européenne de protection de nos entreprises. La crise sanitaire actuelle a mis en évidence les failles industrielles de la France, avec la délocalisation d'entreprises et d'autant de savoir-faire, ainsi que la dépendance croissante du pays envers d'autres puissances étrangères, qui ont capté ces industries. Plus que jamais, il est urgent que chaque territoire possède une réelle stratégie. La France ne peut plus se contenter de quelques "réussites territoriales" pour se maintenir dans la course.

L'élaboration d'une stratégie innovante doit faire l'objet d'un engagement fort au plus haut niveau de l'Etat qui doit rompre avec une logique verticale déconnectée des réalités territoriales. Pouvons-nous espérer que les travaux préparatoires de la future Loi 3D (qui prévoient au préalable un tour de France des régions pour recueillir les besoins et les attentes avant de rédiger le projet de loi) permettront de donner la nouvelle impulsion tant attendue ?

# Sommaire

<b>1</b>	<b>Origines historiques de l'intelligence territoriale français</b>	<b>1</b>
1.1	La méthode Colbert : Economie du renseignement – Protection des industries	1
1.2	Géostratégie Nord-Sud depuis les années 80	1
1.3	A l'échelle d'un pays : L'intelligence économique à la "française"	2
1.4	Le terme "intelligence économique" n'est que rarement utilisé en France	2
1.5	Définitions de l'intelligence territoriale : déclinaisons et enjeux organisationnels	3
<b>2</b>	<b>Quelle(s) vision(s) du développement territorial ont les politiques</b>	<b>5</b>
2.1	Résistance des "élites" politiques et administratives au paradigme de la guerre économique	5
2.2	L'absence de pensée stratégique : "mal du siècle" ?	6
2.3	Activisme médiatique - sociétal et inscription à l'agenda politique	7
<b>3</b>	<b>Diagnostic et états des lieux de l'intelligence territoriale</b>	<b>7</b>
<b>3.1</b>	<b>Du rapport Martre à aujourd'hui</b>	<b>7</b>
3.1.1	2005 : Mise en œuvre renforcée de l'intelligence économique territoriale	7
3.1.2	2016 : Une cohérence renforcée par les créations du CISSE et du SISSE	8
3.1.3	2019 : Mise en place d'une Gouvernance de la politique de sécurité économique	8
3.1.4	Une Gouvernance de sécurité économique renforcée : Circulaire du 16 juillet 2019	10
3.1.5	Pratique fragmentée – développement économique d'entreprise	10
<b>3.2</b>	<b>Intelligence territoriale au niveau de l'état décideur</b>	<b>11</b>
3.2.1	Historique de la décentralisation : le "crumble territorial français"	11
3.2.2	Concilier protection des entreprises et préservation des investissements étrangers	16
3.2.3	La capacité d'impulsion de l'État décideur : exemple du DIESE	17
3.2.4	Le rôle central de l'État décideur dans son rôle d'influence : La normalisation	17
3.2.5	Le rôle clef du préfet : représentant local d'un État modeste et partenaire	18
3.2.6	Quel rôle des entreprises dans le domaine de l'intelligence territoriale ? (Focus sur le MEDEF)	20
3.2.7	Focus : Les entités publiques concourant à cette démarche d'intelligence territoriale	22
3.2.8	Les administrations de l'Etat compétentes :	24
<b>3.3</b>	<b>Les trois agences qui n'ont pas fusionnées avec l'ANCT</b>	<b>30</b>
3.3.1	L'ANAH : L'agence Nationale de l'Habitat : L'intelligence territoriale de l'Habitat	30
3.3.2	L'ANRU : L'intelligence territoriale par la rénovation urbaine	31
3.3.3	L'ADEME : L'intelligence territoriale via les économies d'énergie	32
3.3.4	Le CEREMA : l'Ingénierie de la donnée territoriale	32
<b>3.4</b>	<b>Intelligence territoriale en région et département</b>	<b>33</b>
3.4.1	Le rôle de l'échelon territorial : mise en réseau des acteurs privés et publics	33
3.4.2	Fragilité du rôle de conseil des services préfectoraux auprès des collectivités locales	34
3.4.3	La notion centrale pour l'Etat : la sécurité économique	36
3.4.4	Le volet offensif relève de la responsabilité des conseils régionaux	37
3.4.5	Le département, territoire à fort enjeu	38
3.4.6	Le désengagement de l'Etat en matière de pôles de compétitivité	39
3.4.7	Lobbying des régions à l'échelon Européen	40
<b>3.5</b>	<b>Intelligence territoriale à l'économie locale des entreprises</b>	<b>40</b>
3.5.1	L'Intelligence économique des PME française	40
3.5.2	L'exemple de la Plastics Vallée	41
3.5.3	Gouvernance territoriale : ancrage des filiales étrangères	43
3.5.4	Le tissu économique d'entreprise française : L'Autodidactie des chefs d'entreprises	43

3.5.5	Les écoles en France : Université et Ecole de commerce à la française.....	44
3.5.6	Les CCI au sein du dispositif étatique d'intelligence territoriale .....	45
<b>3.6</b>	<b>Intelligence territoriale des services publics d'états .....</b>	<b>50</b>
3.6.1	Rôle de la DGSi dans l'intelligence économique territoriale .....	50
3.6.2	Rôle de la gendarmerie nationale dans l'intelligence économique territoriale .....	51
3.6.3	Rôle de la DRSD dans l'intelligence économique territoriale .....	51
<b>4</b>	<b>Cartographie – IT région – IT national – IT Organisations .....</b>	<b>53</b>
4.1	Cartographie - Comité régional d'intelligence économique territoriale – CRIET .....	53
4.2	Loi NOTRE : Les compétences du département .....	53
4.3	Loi de modernisation d'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles .....	54
4.4	Décentralisation .....	54
<b>5</b>	<b>Recommandations &amp; Préconisations .....</b>	<b>55</b>
5.1	De L'État régulateur à l'État facilitateur, un objectif encore perfectible .....	55
5.2	La persistance de concurrences locales dans la politique de sécurité économique.....	55
5.3	Un manque de gouvernance des élus locaux .....	56
5.4	La préoccupation des PME insuffisamment prise en compte par la gouvernance étatique.....	57
5.5	La place centrale des territoires dans "la bataille économique" .....	58
5.6	La complémentarité des forces en présence.....	59
5.7	Développer une conscience et une culture de gestion des risques communes .....	59
5.8	Renforcer les outils législatifs de protection des intérêts économiques français .....	60
5.9	Renforcer l'application du principe de subsidiarité entre le niveau régional et national .....	62
5.10	Exemples de "réussites territoriales" : volontarisme, innovation et réseaux.....	63
<b>6</b>	<b>Annexes .....</b>	<b>67</b>
6.1	Bibliographie .....	67
6.2	Rapports.....	67
6.3	Circulaires de références : Intelligence Territoriale .....	67
6.4	Texte de loi.....	67
6.5	Webographie.....	68

## 1 Origines historiques de l'intelligence territoriale français

---

### 1.1 La méthode Colbert : Economie du renseignement – Protection des industries

Au début étaient les marchands, ce qui a donné le mercantilisme au début du XVII<sup>e</sup>-ème et ce qui a défini la puissance d'un état au regard de ses richesses (or, argent). Ainsi les principes de capitalisation des richesses, la protection du marché intérieur et les commandes publiques sont les armes du développement de la France. 1666 Colbert crée l'Académie royale des sciences<sup>1</sup>, regroupant des experts sous trois grandes<sup>2</sup> commissions académiques. La première (1) pour travailler sur une seule discipline avec des experts dans leurs spécialisations, la deuxième (2) sur un ensemble de concepts complexes et la troisième (3), travaillant sur des sujets sociétaux (santé, urbanisme, sécurité civile).

Les bases de la centralisation et la mutualisation d'experts de l'Etat français, permet par exemple le développement de la machine à vapeur (Papin 1647-1714) et le moteur à explosion (Huydhens 1629-1695), autant de nouvelles technologies de l'époque permettant à la France une avance en matière de recherche et de technologie. Plus globalement la recherche et le développement permet la détermination des longitudes, le développement d'infrastructures comme les ports et les canaux et l'hydrodynamique.

Colbert prône une France unifiée ce qui permet la création d'une sécurité intérieure et fait progresser la puissance de l'Etat français. Ainsi Colbert veut imposer le développement du commerce public intérieur en donnant les moyens d'en tirer profit (*Clément, Lettres, Instructions et Mémoires de Colbert*<sup>3</sup>)

Le contrôle du budget et de l'équilibre (recettes et dépenses) fut le facteur déterminant pour Colbert, ainsi il put compter sur une centralisation des fonctionnaires de l'époque, les intendants (préfet), ce qui permit la collecte d'informations centralisées. Dès le XVII<sup>e</sup> siècle, Jean-Baptiste Colbert introduit en France le principe de recensement et le contrôle social lié à une connaissance systématique et centralisée de l'information fonctionnelle.

### 1.2 Géostratégie Nord-Sud depuis les années 80

En 1959 Sir Oliver Franks créateur de "Limite Nord-Sud", un système économique séparé entre le "Nord" pays développés (Capitalisme) et les pays du "Sud" (Tiers-Monde). Dans les années 80 le chancelier allemand Willy Brandt, définit dans un rapport le programme dit de "survie", on l'appellera la "ligne Brandt"<sup>4</sup>, elle propose des solutions de développement international.

A l'origine, le nord comprend les pays comme les Etats Unis, le Canada, l'Europe, l'URSS, le Japon, l'Australie et la Nouvelle Zélande, et le sud est partagé entre l'Asie du sud, le continent africain et l'Amérique du sud.

Ainsi la partie nord comprend 25 % de la population mondiale et produit ± 80 % des richesses, mais cette notion de partage revêt des disparités entre pays et des modèles économiques de certains et d'autres pays faisant partie de la partie sud comme les pays arabes ont développé leur modèle grâce au pétrole et ne font techniquement plus partie des pays sans modèle de développement économique. La planète est géo-stratégiquement fragmentée dans les années 80, le "non" à l'ONU des USA, de la Grande Bretagne et de la "RFA" rejette toute négociation Nord-Sud.

Depuis la fin des années 70, l'Amérique du sud et l'Asie ont été en conflit, ainsi les problèmes des frontières, utilisés à des fins politiques, poussant les pays du tiers monde dans une crise globale économique, les ont réduits à une vie simple, basée sur la survie.

---

<sup>1</sup> L'Académie des sciences : [academie-sciences.fr/archivage\\_site/academie/histoire.htm](http://academie-sciences.fr/archivage_site/academie/histoire.htm)

<sup>2</sup> Pascale Mafarette-Dayries - L'académie royale des sciences : [journals.openedition.org/ahrf/152](http://journals.openedition.org/ahrf/152)

<sup>3</sup> Lettres, instructions et mémoires de Colbert : [cour-de-france.fr](http://cour-de-france.fr)

<sup>4</sup> Willy Brandt : 1913-1992

Ainsi les grandes confrontations géostratégiques durant 40 ans entre les blocs américain et soviétique ont redessiné l'organisation des échanges économiques mondiaux (Est-Ouest), et l'émergence de la Chine et l'effondrement du bloc soviétique, à crée une nouvelle guerre économique de stratégie de position et a généré de nouveaux besoins.

### **1.3 A l'échelle d'un pays : L'intelligence économique à la "française"**

Suivant les pays, le ou les concepts en intelligence économique revêtent une forme et des actions différentes. La France a construit son intelligence au niveau territorial, avec une approche de politique publique, une vision d'Etat et comme l'explique Phillipe Baumard et Christian Harbulot "*L'entreprise n'est pas à l'origine de la réflexion sur l'intelligence économique*" (Harbulot – Baumard – 1997<sup>5</sup>).

C'est par exemple la différence avec l'intelligence économique américaine où l'entreprise est au cœur du système en matière de développement individuel, plus centré sur le secteur des entreprises au plus proche de son rayon d'action microéconomique.

Depuis les années 80, L'intelligence économique en France, est une décentralisation et une concentration de l'utilisation de l'information au niveau des territoires, à l'inverse de la centralisation de l'information sous Colbert au XVIII. L'innovation des entreprises françaises est réalisée avec le ministère de l'industrie dans l'utilisation de nouveaux outils pour pratiquer la veille technologique" et percevoir un visuel à 360° sur l'environnement de l'entreprise d'un point de vue technique et scientifique.

1990, René Mayer préside un groupe de travail (commissariat au plan) qui a pour objectif d'établir pour les entreprises le niveau d'information qui permet une stratégie, pour préserver et conserver les marchés, les industries dans un environnement international dominé par des pays comme les Etats Unis, le Japon, avec une forte implication de l'Etat.

Afin de ne pas laisser l'information aux puissances étrangères, la France adopte une posture offensive afin de renforcer son influence internationale et c'est l'ouverture du maché commun Européen en 1993 qui accélère l'évolution d'une doctrine à la française, poussé par Edith Cresson, alors Ministre des affaires européennes.

Suivra le rapport Martre en 1994 définissant "l'intelligence économique". L'union européenne éditera une ligne directrice dans son ouvrage "Livre vert de l'innovation" en 1995.

### **1.4 Le terme "intelligence économique" n'est que rarement utilisé en France**

En 1963 F.J Aguilar fait état de deux veilles, la "surveillance" (environnement) et la "recherche" (informations). Plus globalement le concept de "veille" vient des pays anglo-saxons et du Japon. La "Business intelligence" ou "compétitive intelligence" qui signifie : renseignement, information, surveillance, permet de rechercher l'information qui à l'origine est utilisée par les corps d'armées.

Les Etats unis avec Peter Senge, qui crée la base de "la cinquième discipline" en 1991, définissant les organisations d'entreprises décloisonnées pour associer dans le développement les salariés et les différents services et construire la pensée systémique d'entreprise totalement tournée vers le dynamisme, considère l'intelligence "collective" comme une construction d'actions partagées.

La France avec le rapport Martre en 1994 "Intelligence économique et stratégie des entreprises" est la référence en la matière, avec deux paramètres ; Veille passive et veille active. L'une permet de capter de l'information de "surveillance" et l'autre permet la recherche d'information précise à des fins d'utilisation offensive.

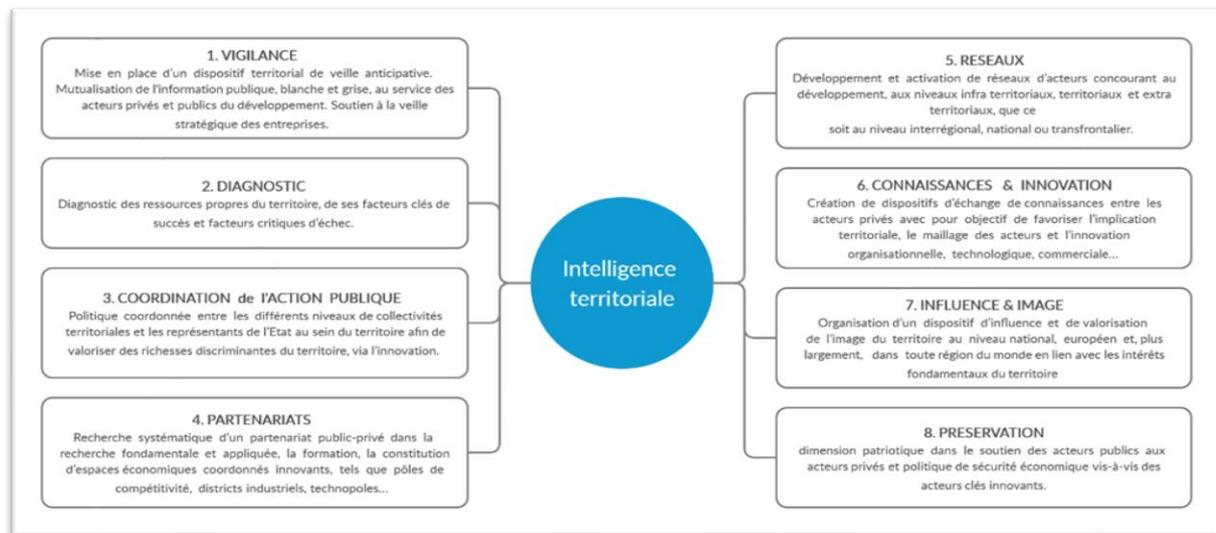
---

<sup>5</sup> Harbulot – Baumard : Perspective historique de l'intelligence économique - 1997

## 1.5 Définitions de l'intelligence territoriale : déclinaisons et enjeux organisationnels

Il existe une multitude de définition de l'intelligence territoriale, chacune présentant ses avantages et inconvénients, mais chacune d'entre-elle dispense un enseignement utile à la compréhension de ce concept relativement récent en France, lequel trouve son fondement dans celui de l'intelligence économique, dans une déclinaison appliquée à l'économie des territoires et relevant de la mobilisation des acteurs locaux.

**En 1994, le rapport Martre proposait la définition suivante de la conception française de l'intelligence économique :** "L'intelligence économique peut être définie comme l'ensemble des actions coordonnées de recherche, de traitement et de distribution, en vue de son exploitation, de l'information utile aux acteurs économiques.



Ces diverses actions sont menées légalement avec toutes les garanties de protection nécessaires à la préservation du patrimoine de l'entreprise, dans les meilleures conditions de qualité, de délais et de coûts. L'information utile est celle dont ont besoin les différents niveaux de décision de l'entreprise ou de la collectivité, pour élaborer et mettre en œuvre de façon cohérente les stratégies et les tactiques nécessaires à l'atteinte des objectifs définis par l'entreprise dans le but d'améliorer sa position dans son environnement concurrentiel.

Ces actions, au sein de l'entreprise, s'ordonnent autour d'un cycle ininterrompu, générateur d'une vision partagée des objectifs de l'entreprise." Bien que cette définition soit transposable à l'objet du "territoire" sans trop de difficultés, son caractère général ne lui permet cependant pas de restituer, ni les champs d'actions concrets qui puissent être opérationnellement rattachés à ce type de démarche, ni la pluralité des ressources à mobiliser et coordonner au sein du dispositif territorial. Pour autant les finalités demeurent comparables.

Marcon et Moinet ont proposé en 2006 une formalisation des champs d'action constitutifs d'une démarche d'intelligence territoriale, laquelle est restituée ci-après sous forme d'une synthèse graphique, et permet sans nul doute de mieux cerner la démarche : En 2003, Carayon produisait dans son rapport "Intelligence économique, compétitivité et cohésion sociale" cette introduction générale de l'application de l'intelligence économique aux territoires en insistant sur le prérequis fort d'une action coordonnée en réseau :

"Les territoires sont le creuset d'activité économique juxtaposant savoir-faire traditionnels et technologies avancées. La promotion de leurs intérêts apparaît directement liée à leur capacité à **s'organiser en réseau, en adoptant une démarche qui repose sur l'articulation et la mise en œuvre d'une politique d'intelligence économique par la compétitivité / attractivité, l'influence, la sécurité économique et la formation**". La capacité des territoires à promouvoir leurs intérêts est directement liée à la capacité d'organisation et de coopération en réseau des différents acteurs locaux.

Bien qu'il n'existe pas de définition unifiée et officielle de l'intelligence territoriale, ce prérequis de fonctionnement en réseau transparait de manière quasi systématique dans les différentes tentatives de définition d'intelligence territoriale. Ainsi, pour Jean-Maurice Bruneau, l'intelligence territoriale est "la capacité d'anticipation, la maîtrise du renseignement de toute nature, et **l'utilisation organisée des réseaux d'influence et d'actions par des élus et des cadres territoriaux au bénéfice du territoire dont ils ont la charge**" (2004).

Cette action en réseau soulève immédiatement deux champs d'interrogations. Le premier concerne la légitimité et du mandat de l'instance coordinatrice. Doit-elle se cantonner à un rôle d'animation du réseau et de facilitation, ou doit-elle remplir un rôle plus directif ? De quels moyens et des outils dispose elle pour mener à bien son mandat ? Celui-ci fait il l'objet d'une évaluation ? Le second porte les conditions nécessaires à établir pour permettre la circulation des informations entre les différentes entités mobilisées.

De la qualité de ces conditions découle immédiatement la nature et la pertinence des informations mises en circulation, plus important encore, de leur exploitation concertée au service des intérêts du territoire. Ce dernier point apparait d'autant plus crucial que la démarche d'intelligence territoriale repose sur l'activation et la participation d'acteurs du domaine public et privé. En particulier à travers l'inclusion et l'adhésion des entreprises constitutives de l'économie du territoire à la démarche.

L'importance de cette coopération publique privé est judicieusement rappelée par Eric Delbecque dans sa définition de l'intelligence territoriale : "L'intelligence territoriale est un partenariat entre pouvoirs publics, collectivités territoriales et entreprises afin d'accompagner les régions à définir une stratégie concertée de développement économique, mettre en œuvre les moyens d'anticipation, d'innovation et d'influence ainsi que développer une stratégie de sécurité économique" (2005).

Cette définition met en exergue la composition hybride du dispositif constitutif de la démarche d'intelligence territoriale, et esquisse les modalités de coopération visées : il s'agit d'un partenariat dont la mise en place doit participer au décloisonnement des filières publiques et privées dans une logique d'intérêts mutuels. Cependant, dans quelle mesure ce partenariat peut-il être mis en place et à quelles conditions ? Les échéances électorales régulières de l'échelon régional, ne sont-elles pas susceptibles de faire obstacle à l'établissement d'une relation durable de confiance entre la fonction publique territoriale et les entreprises du territoire au profit d'une vision plus court-termisme, et parfois à la limite du clientélisme ?

### **La dualité ascendante / descendante de la démarche d'intelligence territoriale**

Par ailleurs, la complexité organisationnelle des différentes échelles territoriales ne facilite pas la détermination pertinente du niveau adéquat de pilotage pour les actions et les projets de développement économiques territoriaux. La multiplicité des interlocuteurs tend au contraire à renforcer la complexité des projets d'origine publique ou privée. A cet égard, le management de l'intelligence collective au sein des dispositifs d'intelligence territoriaux constitue clairement un enjeu majeur.

En l'absence de processus de management public clair et partagé, les collectivités territoriales, les chambres consulaires, les services déconcentrés de l'Etat sont susceptibles d'entrer en concurrence au détriment d'une optimisation système public de management et de soutien au développement économique des territoires. De cette ambiguïté dans le pilotage de la démarche découlent deux visions qui, certes complémentaires dans les faits, s'opposent dans leurs logiques (Maud Pélissier, 2009) :

1. **Une logique ascendante**, qui met l'humain au centre des développements et qui prône une intelligence territoriale sous la forme d'une organisation au sens d'une entité socio-économique construite qui résulte de multiples interactions entre des acteurs hétérogènes composant le territoire et donnant naissance à des ressources construites

2. **Une logique descendante**, qui consiste en la déclinaison de l'intelligence économique au niveau du territoire pour améliorer la compétitivité nationale. Le territoire subit les décisions de l'Etat, ce qui peut avoir comme conséquence de ne pas favoriser le développement endogène.

**La circulaire du Premier ministre de 2011** s'inscrit pleinement dans cette logique en donnant les orientations de l'intelligence économique appliquée aux territoires français dans un souci de mettre sur un pied d'égalité l'ensemble des territoires au plan national sans prise en compte de leurs spécificités. L'équilibre entre ces deux logiques, complémentaires l'une de l'autre, semble complexe à trouver dans le contexte institutionnel français, avec d'un côté une volonté de contrôle fort de l'Etat central, et de l'autre, les collectivités territoriales en charge de la coordination du développement économique.

## **2 Quelle(s) vision(s) du développement territorial ont les politiques**

---

### **2.1 Résistance des "élites" politiques et administratives au paradigme de la guerre économique**

En France, l'étude des rapports de force économiques est le plus souvent perçue comme une *"insupportable manifestation de nationalisme et de protectionnisme combinés"*. Ce jugement s'est imposé jusqu'à devenir, au sein des élites politiques et administratives, mais également dans le monde académique français (voire européen), un véritable frein idéologique à l'étude des affrontements économiques. Cette réticence peut trouver ses racines dans l'histoire des conflits de la fin du XIXe et du XXe siècle en Europe.

La guerre napoléonienne a initié un cycle de violence qui, en deux siècles, a conduit le monde vers une véritable course à l'abîme. Après 1806, la disparition du Saint Empire romain germanique initiera la naissance du sentiment national allemand et favorisera le projet d'une entité unificatrice prussienne, fortement militarisée, conduisant à la guerre de 1870. Puis en 1914 comme en 1939, les conflits, illustrant le processus de "montée aux extrêmes" que Clausewitz théorise<sup>6</sup>, prennent une tournure mondiale et se caractérisent par la "mobilisation totale des sphères politique, sociale et économique convergeant vers un seul objectif : **la destruction intégrale de l'adversaire**.

Sur le plan politique, toute l'action étatique (interventionnisme économique, fiscalité, propagande, rationnement) a été conçue pour répondre aux besoins de la guerre. "L'effort de guerre" fourni par la société civile a profondément influencé son fonctionnement tout au long des conflits et a façonné son comportement à l'issue de ceux-ci. Enfin, l'économie a été asservie au rôle d'outil du politique dans le but de remporter la victoire, la définition de celle-ci étant l'annihilation de "l'Autre".

Le poids du tribut humain et économique payé par l'Europe au sortir des deux conflits majeurs du XXe siècle, l'insoutenable dynamique de destruction portée à son paroxysme, ont durablement marqué la façon de penser la puissance. Par extension, le concept de puissance a été associé à la composante violente de l'être humain, révélée par les conflits. La volonté après 1945 en Europe était "d'extirper les racines de la violence" en démontant l'infrastructure mentale nationaliste.

Ce faisant, c'est toute la conception du sentiment d'appartenance nationale qui a été remis en cause. Dès les années 1950, **l'Europe, dans sa construction politique et économique a revendiqué une conception post-nationaliste du monde**, oubliant néanmoins que cette vision du monde n'était pas partagée par le reste des acteurs majeurs. L'effondrement du bloc soviétique n'a pas davantage permis le triomphe du modèle démocratique libéral à économie de marché, ni l'avènement d'un monde sans conflits.

A l'inverse, la mondialisation des échanges et le bouleversement engendré par la "société de l'information" ont mis en exergue de nouveaux enjeux de puissance qui sont autant de terrains d'affrontements potentiels. Force est de constater que du côté des Etats-Unis (dont l'axe prioritaire est la défense des intérêts économiques, priorité sans cesse réaffirmée depuis 1994), de la Chine (au travers,

---

<sup>6</sup> Clausewitz - Carl von : De la Guerre - Les Editions de Minuit - 1955 et Girard, René - Achever Clausewitz - Flammarion - 2011

entre autres, de la *Belt and Road Initiative*) ou de la Russie (dont l'influence géostratégique de cette dernière décennie a battu en brèche les théories qui la voyaient définitivement vouée à l'inexistence sur la scène internationale au sortir de la guerre froide), **l'on demeure dans une conception des rapports de force géoéconomiques « décomplexée » s'agissant de la notion de puissance.**

A l'inverse, la tendance européenne à s'interdire de penser la violence comme inhérente aux rapports humains malgré le(s) progrès aboutit concomitamment à un rejet de la notion de puissance, accroissant notre vulnérabilité économique mais également cognitive. C'est en effet un véritable "encercllement cognitif" des responsables politiques et des élites administratives qui est à l'œuvre. Demeurer dans un objectif de "bonne gouvernance" et dans le champ lexical du contrôle de gestion amélioré, sans s'atteler à définir la direction que l'on souhaite faire prendre à l'Europe.

Laisser la place à une domination idéologique et stratégique des acteurs hégémonistes (Chine, Etats-Unis) sur le terrain de la vision du monde, du projet, de la "finalité". **Le refus de penser en termes de puissance représente en outre une impasse stratégique, qui empêche l'Europe de se défendre contre les tentatives de prédation économique de ces acteurs.** Quid des "élites" politiques et administratives en France ? Selon le rapport présenté par Bernard Carayon (2003)<sup>7</sup>, la France témoigne d'un "handicap culturel et politique" qui lui est propre.

Un ancien ministre déclare ainsi dans ce rapport que « parler de politique industrielle est devenu indécent ». Au sein des administrations, la gestion informationnelle est mise à mal par une "tradition" de rétention de l'information couplée aux corporatismes de certains corps de fonctionnaires, ralentissant considérablement toute initiative transverse de recueil, traitement et diffusion de l'information (l'organisation en silos reste malheureusement encore trop fréquente).

Si certaines grandes écoles de commerce telles que HEC ont ajouté à leur cursus des enseignements en matière d'intelligence économique, ces derniers ne sont qu'optionnels au sein de l'École des Mines de Paris, par exemple, et demeurent absents du programme de l'École nationale d'administration. A fortiori, la faible porosité entre public et privé des parcours professionnels des élites aggrave leur manque d'investissement dans une démarche d'IE intellectuelle puis appliquée à leurs fonctions.

## 2.2 L'absence de pensée stratégique : "mal du siècle" ?

Philippe Baumard, dans "Le vide stratégique", écrit : "jamais l'information [...] n'a été aussi facile à se procurer, à partager, à analyser. Et pourtant, nous en tirons très mal parti." Remettant en question l'imprévisibilité des crises qui jalonnent le XXIème siècle, il invoque un "manque d'esprit de suite, et le manque d'esprit tout court" qui aboutissent à une situation d'échec par un vide stratégique majeur : ***l'absence de définition d'un "dessein qui assure la pérennité".***

D'après P. Baumard, depuis la guerre froide, le mode opératoire dominant des gouvernements a été de penser en termes de réaction face à une crise que l'on doit "gérer". Cette nouvelle culture des modes de gouvernement a engendré la disparition du stratégique (si l'on considère la stratégie comme "l'art de coordonner des actions, de manœuvrer habilement pour atteindre un but") au profit du tactique. Les différentes crises ne sont pas appréhendées dans une vision stratégique globale mais sont traitées comme des éléments indépendants, appelant des réponses spécifiques.

A la fin de la guerre froide, avec l'apparition des grandes crises financières, le monde financier va lui aussi apporter des réponses tactiques (par la mise en place d'instruments financiers, de compensation, de déport, qui mèneront à la crise des subprimes). Ce fonctionnement par "réponse tactique" rend la vision de long terme moins pertinente, car la temporalité a elle aussi changé. Dans un monde qui "va vite", où la quasi-instantanéité des échanges d'informations impose sa cadence aux processus décisionnels, ce qui intéresse dorénavant, c'est la résolution rapide d'une crise.

---

<sup>7</sup> Bernard Carayon : Intelligence économique, compétitivité et cohésion sociale - 2003

Les grands groupes industriels, comme les gouvernements, sont pour la plupart face à une situation de désintéressement pour le long terme. Il ne s'agit pas d'une démarche conspirative, mais adaptative : le fonctionnement global favorise la résolution tactique à court terme des crises, plutôt que la modélisation d'une pensée stratégique. Mais l'un des écueils du fonctionnement par "réponse tactique" est qu'il appelle à être reproduit.

C'est le "faire toujours plus de la même chose" (école de Palo Alto) : même si la "solution tactique" face à une difficulté ne résout pas cette dernière, la tendance humaine sera tout de même de reproduire le comportement.

Au niveau de l'état français, pour le sujet qui nous intéresse, la définition de secteurs d'activités stratégiques en termes de souveraineté, d'emplois, d'influence, et des technologies qui s'y rattachent, a débuté de manière très récente. **L'Etat n'en est qu'aux prémices de l'évaluation de ces secteurs (vulnérabilités, positionnement international)**. Mais cette même quasi-instantanéité des échanges qui peut être un frein à la réflexion sur le long-terme pourrait malgré tout être un outil pour réinvestir le domaine de la pensée stratégique, en facilitant la circulation de l'information. A condition qu'advienne une vraie prise de conscience des enjeux économiques.

### 2.3 Activisme médiatique - sociétal et inscription à l'agenda politique

D'après Eric Delbecque (entretien du 12 mars 2020), ce manque d'intérêt de nos dirigeants politiques pour les questions de développement territorial s'explique aussi par le fait qu'aujourd'hui **les représentants publics ne sont plus légitimes "tout seuls" pour la détermination des sujets devant être inscrits à l'agenda politique**. *"Pour que les lignes bougent, il faut que les revendications ou attentes viennent de la société civile"* (on peut notamment citer l'exemple récent du mouvement des gilets jaunes).

Ces nouvelles formes de mobilisation, associant rôle central du "lanceur d'alerte" et utilisation des réseaux sociaux et sites Web comme caisses de résonance des revendications, visent à obtenir un "potentiel de nuisance" suffisant pour provoquer la prise en compte de ce sujet par les autorités dirigeantes. L'activisme médiatique et sociétal s'impose comme mode opératoire de saisie des pouvoirs publics, qui sont dans un schéma de fonctionnement réactif et non pro-actif. La sphère politique ne se distingue pas des autres : la stratégie n'est pas de mise, dans un monde caractérisé par l'instantanéité et le court-terme.

## 3 Diagnostic et états des lieux de l'intelligence territoriale

---

### 3.1 Du rapport Martre à aujourd'hui

#### 3.1.1 2005 : Mise en œuvre renforcée de l'intelligence économique territoriale

Prenant en considération les préconisations du rapport Martre<sup>8</sup>, le gouvernement français souhaite alors territorialiser son action. Une étape clé est franchie en 2005, afin de préciser les missions et l'organisation des dispositifs régionaux d'intelligence territoriale. Cette clarification est définie dans une circulaire du Ministre de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire, en date du 13 septembre 2005. Cette lettre demande aux préfets de Région de mettre en place une politique publique d'intelligence économique territoriale suivant deux axes : **un axe défensif pour contrer les tentatives de déstabilisation et de prédation pouvant menacer les entreprises, et un axe offensif pour anticiper les mutations, trouver et diffuser les informations stratégiques**.

Désormais convaincus que l'ancrage dans le territoire est déterminant pour affronter la concurrence, tous les acteurs de l'intelligence économique s'engouffrent dans l'intelligence territoriale. Concept récent, l'intelligence territoriale est très liée à la notion d'intelligence économique et peut se définir comme la **capacité d'un territoire à anticiper les changements socio-économiques et à gérer les**

---

<sup>8</sup> Henri Martre : Commissariat Général du Plan : Intelligence économique et stratégie des entreprises – fev.1994

**connaissances qui en découlent.** Elle renvoie donc à la maîtrise de l'information stratégique, à sa collecte, son partage et son utilisation au profit des acteurs économiques. Comme le soulignent Nicolas Moinet et Olivier Coussi<sup>9</sup>, l'idée qui prévaut alors est que l'intelligence territoriale apparaît comme une solution, au même titre que des politiques de relance économique, en installant un mode de management public, dans lequel " **la maîtrise de l'information stratégique et son management par les acteurs concernés amélioreraient la performance économique territoriale.**"

La conception de L'intelligence économique est d'ailleurs précisée en 2011, dans une Circulaire du Premier ministre, en date du 15 septembre 2011, qui la définit comme "**une ingénierie de la collecte, de l'analyse stratégique et de la valorisation de l'information utile pour un éclairage et une aide à la décision.** Elle utilise toutes les ressources des technologies de l'information et de la communication, des réseaux humains et de leur capacité d'influence pour donner aux entreprises, ou à un État, les moyens d'être plus compétitif et plus efficace face à la concurrence. Pratiquée par tous les grands pays industrialisés et émergents, elle permet d'assurer aux entreprises un avantage concurrentiel, et à l'État de pouvoir anticiper les événements et d'accompagner les mutations économiques."

### **3.1.2 2016 : Une cohérence renforcée par les créations du CISSE et du SISSE**

Le Décret n°2016-66 du 29 janvier 2016<sup>10</sup>, pris en Conseil des ministres **crée un commissaire de l'information stratégique et de la sécurité économiques (CISSE), ainsi qu'un service à compétence nationale dénommé « service de l'information stratégique et de la sécurité économiques » (SISSE).** Le SISSE est né de la fusion de la délégation interministérielle à l'intelligence économique (D2IE) avec le service de coordination à l'intelligence économique de Bercy.

Le SISSE est chargé de la cohérence au niveau national, des actions de l'État, visant à identifier les secteurs économiques stratégiques, définir la politique de l'État en matière d'investissements directs étrangers, et informer les pouvoirs publics sur les personnes, entreprises et organismes présentant un intérêt ou une menace pour les intérêts stratégiques. Le SISSE s'appuie sur un réseau de 22 délégués à l'information stratégique et à la sécurité économiques (DISSE) en poste dans les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRRECTE). Leur action se fait en lien direct avec chaque préfet.

### **3.1.3 2019 : Mise en place d'une Gouvernance de la politique de sécurité économique**

Le décret du 20 mars 2019, pris par le ministre de l'économie et des finances, relatif à la gouvernance de la politique de sécurité économique, vise à **renforcer l'organisation de l'État pour répondre efficacement à l'évolution de la menace. L'État identifie trois menaces particulières** : la résurgence du protectionnisme, l'utilisation accrue du droit comme arme économique et les défis posés par la numérisation de l'économie pour la maîtrise des informations sensibles.

Ce décret est une nouvelle étape dans la prise en compte par la puissance publique des impératifs de la sécurité économique. **Il définit l'objet de la politique de sécurité économique comme « la protection et la promotion des intérêts économiques, industriels et scientifiques de la Nation ».** Selon les termes du décret, il renforce la collégialité de la politique de sécurité économique en organisant les travaux des administrations autour d'un comité interministériel unique (**le COLISE**) et en favorisant le partage de l'information stratégique entre les différents acteurs concernés, pour garantir l'efficacité du dispositif dans son ensemble.

Le décret met en avant les missions du commissaire à l'information stratégique et à la sécurité économiques (CISSE), également directeur général des entreprises, et du service qui lui est rattaché (le service de l'information stratégique et de la sécurité économiques (SISSE), dans l'animation et la mise en œuvre de la politique de sécurité économique. Le commissaire assure le secrétariat du COLISE et contribue à orienter l'action des services de renseignement, au service des priorités de la sécurité économique.

<sup>9</sup> O.Coussi – N.Moinet : L'intelligence économique territoriale en France : de l'impulsion politique à la paralysie bureaucratique - 2014

<sup>10</sup> Décret n°2016-66 du 29 janvier 2016 - instituant un commissaire à l'information stratégique et à la sécurité économiques

Le décret instaure une continuité entre les compétences du commissaire et les missions du SISSE, qui sont regroupées de façon plus lisible autour de trois grands blocs (gestion de l'information stratégique, mise en œuvre des instruments de sécurité économique, promotion des intérêts économiques de la Nation). Le SISSE se voit alors confier la responsabilité d'organiser la diffusion de l'information stratégique vers les entreprises. Le décret renforce également son rôle de contrôle des investissements étrangers en France.

En définitive, dans une logique opérationnelle de cette politique, le gouvernement demande aux ministres et aux préfets de Région de "**mobiliser les services de l'État autour d'objectifs et de priorités partagés**". Le 17 juin 2019, une circulaire sur la nouvelle politique interministérielle de sécurité économique, signée par le Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN) et le Commissaire à l'information stratégique et à la sécurité économique (CISSE), est venue préciser **l'action des préfets de Région dans le cadre de la mise en œuvre de la politique nationale de sécurité économique**.

Elle s'inscrit dans le cadre de la loi du 7 août 2015, relative à la nouvelle organisation territoriale de la République, qui renforce les compétences des conseils régionaux dans le domaine économique. Cette circulaire vise notamment à la protection des actifs les plus stratégiques, identifiés au niveau national ou au niveau local. Les stratégies territoriales sont alors évaluées une fois par an lors d'une réunion du comité de liaison de sécurité économique (COLISE), présidée par le SGDSN, dont le secrétariat est confié au commissaire à l'information stratégique et à la sécurité économique (CISSE).

Dans cette perspective, l'échelon territorial doit concourir à l'identification de ces actifs stratégiques, en mettant en place une veille active sur les menaces qui peuvent les affecter. **Ainsi, les préfets de Région ont la responsabilité de coordonner la mobilisation des services de l'État, en liaison avec les préfets de département**, en ce qui concerne la veille des entités à protéger en priorité. Il doit également exercer une vigilance à l'égard des menaces qui pèsent sur les entreprises présentes sur sa zone de compétence, et notamment sur celles relatives aux investissements étrangers dans le tissu économique local. Ils sont également chargés, avec les préfets de départements, de collecter et centraliser l'information stratégique.

Dans cette organisation, l'information échangée entre les services déconcentrés de l'État et les administrations centrales est essentielle. Pour ce faire, le service de l'information stratégique et de la sécurité économique (SISSE) doit pouvoir disposer rapidement de cette information stratégique, qui lui est transmise par les délégués à l'information stratégique et à la sécurité économique (DISSE) et les services déconcentrés. Il appartient dès lors au préfet de Région de centraliser et transmettre ces informations.

**La région, dans cette perspective de collecte d'information, dont les prérogatives en matière économique sont croissantes, doit s'efforcer de développer tous les contacts utiles avec les collectivités territoriales.** Ces dernières ont une vision précise et affinée des projets industriels qui sont sur leur ressort territorial. A cet effet, le préfet de Région assure une fois par an une réunion avec les collectivités locales, les opérateurs économiques et les représentants des services de l'État, en présence du président du conseil régional. Les autres services régionaux de l'État, les agences et autres organismes économiques (Chambres consulaires, Banque publique d'investissement, référent régional de l'ANSSI, délégué régional de l'INPI.) participent au comité d'administration régionale.

Sur un aspect pratique, une fois par mois, le préfet de Région préside un comité de sécurité économique relatif à la sécurité économique. Il se fait en présence des préfets de département, et ressemble les services de l'État, et le DISSE assure la fonction de secrétariat. En termes de moyen, le préfet de région dispose du renfort du DISSE, des moyens des services déconcentrés de l'État, **ainsi que du SGAR, qui veille à la coordination régionale de l'action à mener** en matière de sécurité économique.

**SGAR** : le secrétaire général pour les Affaires régionales (SGAR) est placé sous l'autorité du préfet de région. Il est chargé de coordonner la politique de l'État en matière de développement économique et d'aménagement du territoire ainsi que les relations entre l'État et le conseil régional. Il est notamment

chargé de la négociation du contrat de plan État-région, sous l'autorité du préfet de région et selon le mandat défini par le Premier ministre sur proposition du CGET. Il est également chargé d'une grande partie de la gestion des fonds européens (FEDER, FSE, FEADER) sur le territoire régional, lorsque les régions n'ont pas obtenu cette qualité d'autorité de gestion, qu'elles peuvent demander en application de la loi MAPAM 2014.

Le rôle du DISSE est essentiel, dans la mesure où il a pour mission d'animer tout au long de l'année la coordination de ce dispositif. Ses liens organiques avec le SISSE lui permettent de disposer de toutes les informations collectées à l'échelon national en matière de sécurité économique.

### 3.1.4 Une Gouvernance de sécurité économique renforcée : Circulaire du 16 juillet 2019

Selon les termes de la circulaire n° 6099/SG du Premier ministre en date du 16 juillet 2019, "**La politique de sécurité économique a pour objet d'assurer la défense et la promotion des intérêts économiques, industriels et scientifiques de la Nation.** Cette politique constitue une priorité nationale, qui nécessite la pleine mobilisation de l'ensemble des ministères et administrations concernés".

Selon les modalités exposées par cette circulaire, les orientations de la politique de sécurité économique sont arrêtées par le Conseil de défense et de sécurité nationale dédié à la sécurité économique, qui se réunit tous les six mois sous la présidence du Président de la République. La gouvernance interministérielle de la politique de sécurité économique s'organise autour du Secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN) et du Commissaire à l'information stratégique et à la sécurité économiques (CISSE).

**Les collectivités locales doivent être associées à cette politique**, non seulement car elles détiennent une information pertinente sur la connaissance du tissu industriel, mais aussi parce que c'est le gage d'une action cohérente entre les acteurs locaux et nationaux en matière de sécurité économique. Chaque ministère est appelé à actualiser la liste unique d'entités à protéger en priorité (EPP) et à opérer un suivi renforcé des entités relevant de ses compétences.

**Cette circulaire est très importante, dans la mesure où elle met en perspective la définition même que se fixe l'État française en matière de sécurité économique.** Dans une optique défensive, celle-ci vise d'abord à "limiter les risques de déstabilisation économique ou de captation d'actifs stratégiques". Au-delà, il s'agit pour les pouvoirs publics de "mobiliser l'ensemble des outils relevant des compétences de chaque ministère, afin de promouvoir des normes, des standards et des pratiques d'affaires correspondant aux atouts distinctifs des entreprises françaises".

### 3.1.5 Pratique fragmentée – développement économique d'entreprise

Les développements de l'intelligence économique au sein des entreprises françaises sont une ressource informationnelle au sens large de l'information d'entreprise. Les différents secteurs collectent une information asymétrique de façon naturelle, elles sont souvent inexploitées ou utilisées de façon cloisonnées. Le management stratégique doit être effectué en connaissance de "l'intelligence d'entreprise", une décision rationnelle du point de vue de l'organisation, qui sert les objectifs de l'organisation<sup>11</sup>, en s'adaptant au collectif de la recherche et du traitement de l'information.

Les concepts de l'intelligence économique appliqués à l'entreprise trouvent leur place depuis l'avènement du numérique dans des entreprises de la tech où la veille est devenue une rhétorique, à l'instar d'une entreprise standard, où l'interconnexion entre les différents services que peut être, la finance, le marketing et les ressources humaines, tient d'un cloisonnement culturel, où l'information ne se transpose pas naturellement d'un "cluster" d'entreprise à un autre.

L'intelligence économique à l'intérieur de grand groupe, avec la mise en place de moyen financier et humain est marginale et le tissu économique français constitué à 90 % d'entreprise composé de moins de (10) salariés est beaucoup plus difficile à mettre en œuvre.

<sup>11</sup> Herbert Simon : économiste et sociologue américain – 1916-2001

Le management stratégique d'une entreprise en intégrant une analyse des activités et connaître la circulation de l'information permet de construire et structurer le processus de collecte, en partant de l'information brut jusqu'au niveau humain.

Les interactions et la circulation d'information inter-entreprise ayant un intérêt commun, utilisent de l'information croisée afin d'atteindre des objectifs communs, mais n'utiliserons pas l'information de "surveillance" commune à des fins de contre-attaque de type commercial, ou informationnelle. La gestion et l'utilisation de l'information se fera de façon individuelle, ce qui augmentera la vulnérabilité de l'une ou de l'autre.

On peut retrouver un cloisonnement à travers les territoires, des rivalités économiques et de positionnement, ainsi on retrouve une multitude d'agence gouvernementales travaillant sans interconnexion au niveau des régions avec toute la déclinaisons territoriale (mairie, département)

Plus en amont de l'entreprise, la recherche des besoins métiers et compétences humaines sur un territoire est le parfait exemple d'une régionalisation et cloisonnement des compétences, qui sera fonction du tissu économique de la région ou du département. Certaines régions où le chômage et le manque de compétences, où la faible densité d'entreprise et d'industrie pourrait être qualifié d'endémique, n'arrive pas à s'interconnecter avec des régions plus fortes et ainsi créer un brassage des compétences.

## 3.2 Intelligence territoriale au niveau de l'état décideur

### 3.2.1 Historique de la décentralisation : le "crumble territorial français"

Dans le domaine de l'intelligence territoriale, la France se trouve historiquement confrontée à une problématique réelle venant fragiliser le développement du concept : celle du **perpétuel mouvement de balancier entre un Etat centralisé ou décentralisé**, qui module les compétences déléguées aux collectivités territoriales au fil des réformes. En effet, dans notre conception française, les processus de déconcentration et de décentralisation sont liés. Au fil des décennies on constate une prise de conscience de « l'Etat jacobin » de l'importance de la vitalité économique des territoires, mais sans pour autant que le processus s'inscrive dans une ligne directrice cohérente.

Historique de la répartition des compétences entre l'Etat et ses collectivités locales :

Après son retour au pouvoir, l'instauration de la Vème République et la fin de la guerre d'Algérie, le Général De Gaulle lance, par décret du 14 mars **1964, la régionalisation** conçue comme une rénovation de l'Etat. Constatant que le département et la commune sont désormais des circonscriptions inadaptées aux réalités économiques et sociales, il écrit : "Comme il se trouve que les anciennes provinces ont conservé leur réalité humaine, en dépit de leur officielle abolition, il n'est que de les faire renaître sur le plan économique, par-dessus les départements, sous la forme et le nom de régions, chacune ayant la taille voulue pour devenir le cadre d'une activité déterminée"<sup>12</sup>.

Les **nouvelles entités sont placées sous la tutelle des préfets de région**, qui préparent et exécutent la tranche régionale des plans nationaux et exercent une autorité hiérarchique sur les chefs des services extérieurs de l'Etat. Une « mission régionale » (futur secrétariat général pour les affaires régionales – SGAR) l'assiste, petite équipe de chargés de mission recrutés dans les différents corps de l'administration. Le préfet de région consulte la conférence administrative régionale (CAR), comprenant les préfets de départements et des hauts fonctionnaires. Il recueille aussi l'avis de la commission de développement économique régionale (CODER) où siègent élus locaux, représentants des organisations socioprofessionnelles ou personnalités nommées.

La crise de 1968 conduit le général de Gaulle à franchir un nouveau pas dans la conception d'une régionalisation qui s'achemine lentement vers une forme de décentralisation. Ainsi, à Lyon, le 24 mars

---

<sup>12</sup> collectivites-locales.gouv.fr - Historique de la décentralisation

1968, proclame-t-il : "*L'évolution générale porte, en effet, notre pays vers un équilibre nouveau. L'effort multiséculaire de centralisation, qui fut longtemps nécessaire à notre pays pour réaliser et maintenir son unité malgré les divergences des provinces qui lui étaient successivement rattachées, ne s'impose plus désormais. Au contraire, ce sont les activités régionales qui apparaissent comme les ressorts de sa puissance économique de demain*".

Sous la présidence de Georges Pompidou, la loi du 5 juillet 1972 confère **aux régions le statut d'établissement public**, personne morale soumise au principe de spécialisation. Elles se voient confier le développement économique régional, la participation à l'élaboration et à l'exécution du plan, la réalisation d'équipements d'intérêt régional. **Le préfet de région assure l'exécutif de l'établissement public**. Le conseil régional est composé d'élus de la région et munis de certains pouvoirs de décision. La région dispose d'un budget propre.

En novembre 1975, le président Valéry Giscard d'Estaing, constatant "*une aspiration nouvelle des citoyens à participer à la gestion de leur quartier, de leur village, de leur cité*", confie à Olivier Guichard, le premier délégué de la DATAR, créée en 1963, la présidence d'une commission chargée d'esquisser une réforme des institutions locales.

En septembre 1976, le rapport "*Vivre ensemble*" recommande un véritable renversement des rôles entre l'Etat et les collectivités territoriales dans tous les domaines de la vie quotidienne : "*L'Etat s'est englué dans le quotidien. Il est de plus en plus appelé à entrer dans la gestion quotidienne de la vie des français : éducation, habitat, santé, etc... Ainsi pris, l'Etat n'a souvent ni le temps ni le recul suffisant pour jouer le jeu que la collectivité attend de lui*". Durant l'été 1977, un "questionnaire aux maires de France" reçoit plus de 16 000 réponses : refus de la tutelle étatique, volonté d'exercer des compétences plus nombreuses en relation avec la vie quotidienne des gens, revendication de moyens humains et financiers.

En 1981, suite à l'élection de François Mitterrand, le ministre de l'intérieur et de la décentralisation, maire de Marseille, Gaston Defferre, prépare la grande réforme de la décentralisation. La loi est votée le 28 janvier 1982 et promulguée le 2 mars 1982. Complétée par la loi du 22 juillet 1982, elle introduit d'importantes modifications dans l'organisation territoriale du pays dont les plus notables sont : **l'institution du président du conseil général en exécutif de département à la place du préfet** ; le remplacement de la tutelle administrative *a priori* par un contrôle juridictionnel *a posteriori* ; la création d'une nouvelle juridiction financière : la Chambre Régionale des Comptes dont l'une des missions est d'assister le préfet en matière de contrôle budgétaire; la région en collectivité territoriale à part entière, dotée d'un conseil élu au suffrage universel. Désormais, dans chaque département et région, le représentant de l'Etat (dénommé dans la loi du 2 mars 1982 "commissaire de la République") continue d'avoir la charge des intérêts nationaux, du respect des lois, de l'ordre public et du contrôle administratif.

Les lois des 7 janvier et 22 juillet 1983 ont ensuite modifié la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat. De 1982 à 1986, 25 lois complétées par environ 200 décrets se succèdent. C'est ce qu'on a appelé "l'Acte I de la décentralisation".

Puis, la loi d'orientation relative à l'administration territoriale de la République du 6 février 1992 a pour ambition de donner un "second souffle" à la décentralisation en relançant la coopération intercommunale, la démocratie locale et en renforçant la déconcentration. Cette loi dit (ATR), dispose que "**l'administration territoriale de la République est assurée par les collectivités territoriales et par les services déconcentrés de l'Etat**. Elle est organisée, dans le respect du **principe de libre administration des collectivités territoriales**, de manière à mettre en œuvre l'aménagement du territoire, à garantir la démocratie locale et à favoriser la modernisation du service public". Cette loi réaffirme à la fois la libre administration et, par ailleurs, renforce les prérogatives des services déconcentrés de l'Etat vis-à-vis des administrations centrales.

Sous la présidence de Jacques Chirac, Jean-Pierre Raffarin, Premier ministre, lance "l'Acte II de la décentralisation" en 2003. Promulguée le 28 mars 2003, la loi constitutionnelle a modifié profondément le titre XII de la constitution consacré aux collectivités territoriales, ajouté cinq articles nouveaux (art. 72-1, 72-2, 72-3 et 72-4 ainsi que l'art. 74-1) et complètement réécrit les articles 72, 73 et 74 de la Constitution. **Le principe de « l'organisation décentralisée » de la République est posé (art. 1er de la Constitution) et la région trouve sa consécration constitutionnelle.** La loi organique du 29 juillet 2004, prise en application de l'article 72-2 de la Constitution, relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales, précise la notion de « **ressources propres** » parmi les ressources des collectivités.

Dans la foulée la loi du 13 août 2004, relative aux libertés et responsabilités locales, transfère de nouvelles compétences aux collectivités territoriales dans le domaine du développement économique, du tourisme, de la formation professionnelle ou concernant certaines infrastructures comme les routes, les aérodromes, les ports, en matière de logement social et de construction, d'enseignement ou de patrimoine. Certaines de ses dispositions ont un caractère expérimental, pour une durée qui n'excède pas cinq ans.

Elle comporte aussi un mouvement non négligeable de transfert de personnels de l'Etat vers les collectivités. **De manière un peu paradoxale, la réforme, qui se fixait à l'origine un objectif de renforcement des compétences du niveau régional, débouchera surtout sur le renforcement du rôle et des compétences dévolues aux départements, en particulier dans le domaine social.**

Les réformes engagées sous le quinquennat du président Sarkozy marquent une certaine rupture par rapport à la stratégie des deux premiers actes de la décentralisation. Alors que ces derniers s'étaient avant tout focalisés sur les transferts de compétences de l'Etat vers les collectivités territoriales, l'objectif revendiqué par le nouveau pouvoir politique est à présent de rechercher une **simplification du paysage institutionnel local, un renforcement de la démocratie locale et une adaptation des structures à la diversité des territoires.** Par ailleurs, les réformes du quinquennat intègrent la contrainte forte qui pèse sur les finances publiques dans le contexte de la crise financière et économique qui s'ouvre à partir de 2007.

Aboutissement d'un long travail de concertation la loi de réforme des collectivités territoriales est promulguée le 16 décembre 2010. Son premier volet vise l'achèvement et la rationalisation de la carte intercommunale ainsi que la démocratisation des intercommunalités. Parallèlement, la loi prévoit que **les régions et départements, aux compétences mieux définies par la suppression de la clause générale de compétence, pourront adapter la répartition de leurs compétences et l'organisation de leurs services.**

Différentes dispositions permettent également de moduler les institutions locales à la diversité des territoires : métropoles et pôles métropolitains, regroupements des départements et des régions, évolution d'une région et des départements qui la composent vers une collectivité unique, fusion de communes avec le dispositif des « communes nouvelles » etc...

Ces réformes structurelles sont néanmoins **fortement impactées par le besoin de réduction des finances publiques.** Ainsi, une importante réforme de la fiscalité locale est introduite avec la suppression de la taxe professionnelle en 2010 et son remplacement par la contribution économique territoriale (CET), formée d'une cotisation foncière des entreprises (CFE) et d'une cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE). A la suite de la conférence des déficits publics, organisée le 20 mai 2010, et du rapport CARREZ-THENAULT relatif à la maîtrise des dépenses locales, plusieurs décisions sont prises. Tout d'abord, le Gouvernement décide un **gel triennal des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales (2011-2013).**

Il décide ensuite un renforcement sans précédent des **mécanismes de péréquation** entre les territoires : péréquation verticale (répartition des dotations que l'Etat verse aux collectivités territoriales qui progresse fortement) et péréquation horizontale (entre les collectivités elles-mêmes). Quatre nouveaux fonds nationaux de péréquation horizontale sont créés. En 2011, un nouveau dispositif de péréquation des droits de mutation à titre onéreux (DMTO), perçus par les départements, est mis en œuvre. En 2012,

un fonds de péréquation des recettes fiscales intercommunales et communales (FPIC) est créé, afin de diminuer les inégalités de ressources fiscales au sein du bloc communal (communes et EPCI).

Il va constituer, à l'horizon 2016, le plus vaste édifice de solidarité du bloc communal jamais mis en œuvre à l'échelle nationale. Ce fonds va redistribuer 150 M€ dès 2012 et montera progressivement en charge jusqu'en 2016 pour redistribuer 2 % des recettes communales et intercommunales, soit plus de 1 milliard d'euros. Enfin, en 2013, une péréquation sur la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) entre les départements et entre les régions complètera le dispositif de redistribution entre les territoires.

Avec l'élection à la présidence de la République française de François Hollande, en 2012, c'est une nouvelle étape de la décentralisation qui s'ouvre et qui se fixe comme objectif **de rétablir les conditions de la confiance entre l'Etat**, dépositaire des valeurs de la Nation et de la République, **et les collectivités territoriales, acteurs essentiels de la vitalité des territoires et du lien social**.

Il doit permettre de concilier la réforme de l'Etat et la décentralisation dans le souci de **redresser la situation économique du pays en s'appuyant sur la complémentarité entre les acteurs de l'Etat et celle des collectivités territoriales**. Ainsi, la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite " loi MAPTAM " <sup>13</sup>, vise à clarifier les compétences des collectivités territoriales en créant des "conférences territoriales de l'action publique" (CTAP), organes de concertation entre les collectivités, et en réorganisant le régime juridique des intercommunalités françaises les plus intégrées, les métropoles. L'article premier de la loi précise que :

- Le département a compétence pour promouvoir les solidarités et la cohésion territoriale sur le territoire départemental, dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des régions et des communes.
- La région est chargée « de promouvoir le développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique de la région et l'aménagement de son territoire, ainsi que pour assurer la préservation de son identité et la promotion des langues régionales, dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des départements et des communes.

Quand l'article 3 de la loi désigne explicitement la région comme « chef de file » pour l'exercice de certaines compétences dont l'aménagement et le développement durable du territoire ; le **développement économique** et l'internationalisation des entreprises. Le département est lui chargé du pilotage des politiques publiques locales dans le domaine de l'action sociale. Enfin, la commune est responsable de la coordination des acteurs territoriaux dans différents domaines dont l'aménagement de l'espace et le **développement local**.

La loi fait partie de l'acte III de la décentralisation<sup>14</sup> sous la présidence de François Hollande. Elle revient en partie sur la réforme des collectivités territoriales françaises adoptée sous la présidence de Nicolas Sarkozy, en ce sens où elle rétablit la clause générale de compétence<sup>15</sup> des départements et des régions (qui habilite chaque collectivité territoriale à intervenir sur la totalité des sujets concernant son territoire, indépendamment des compétences explicites qui lui sont attribuées par les textes). Clause qui sera néanmoins à nouveau supprimée par la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (Loi NOTRE<sup>16</sup>) du 7 août 2015

Puis la loi du 16 janvier 2015 sur la nouvelle carte des régions impose de repenser l'organisation des services régionaux de l'État et un décret portant Charte de la déconcentration, en date du 6 mai 2015, introduit un principe de modularité au terme duquel, l'État reconnaît l'initiative au niveau local, et les administrations centrales doivent **adapter** leur fonctionnement aux enjeux de l'administration

---

<sup>13</sup> Loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles

<sup>14</sup> Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles

<sup>15</sup> L'article L. 2121-29 du Code général des collectivités territoriales (CGCT)

<sup>16</sup> Loi no 2015-991 du 7 août 2015 portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République

déconcentrée. **Le niveau départemental se voit confirmer dans son rôle d'échelon territorial de droit commun pour la mise en œuvre des politiques publiques.**

**La loi NOTRE du 7 août 2015<sup>17</sup> vise à la réorganisation des territoires administratifs français, Nouvelle Organisation Territoriale de la République.** Cette loi s'inscrit directement dans le processus de décentralisation enclenché en 1982 avec la loi Defferre afin de donner plus de pouvoir aux collectivités territoriales, pouvoir que cette nouvelle loi cherche à organiser, en redéfinissant les compétences des différentes collectivités. La loi transfère à la région la compétence du développement économique sans pour autant en délimiter nettement les frontières<sup>18</sup>. De fait, cette réorganisation vient renforcer, indirectement, la faculté interprétative du préfet.



**Un nouveau projet de loi, la loi dite "3 D<sup>19</sup> Décentralisation, Déconcentration et Différenciation" est prévue pour le second semestre 2020.** Ce projet de loi "3D" a pour ambition de transformer les relations entre l'État et les collectivités territoriales sans constituer pour autant un nouveau "big bang" territorial. La nouveauté réside surtout dans la démarche suivie, à savoir, **partir des besoins et des projets**, plutôt que d'une solution définie d'en haut et administrée de manière indifférenciée. Le but est de **permettre des modalités d'exercice des politiques publiques mieux adaptées à chaque territoire, selon un principe de différenciation.**

Partant du constat que les transferts uniformes de compétences, modèle de référence des précédentes lois de décentralisation, ne constituent plus une réponse appropriée à la demande des élus et des citoyens. En lien avec l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), qui a vu le jour au 1<sup>er</sup> janvier 2020 (cf paragraphe 3.2.7), l'action de l'État et de ses opérateurs vise désormais à se faire au plus près des territoires en apportant un appui d'ingénierie aux porteurs de projet.

Au bilan de ce rapide historique, l'objectif de réduction de la part de l'État dans la vie publique au profit du renforcement du niveau local est mis en avant. Depuis les années 1980, les collectivités territoriales construisent leur autonomie et l'État se décharge de politiques coûteuses (en matière d'action sociale, ou d'infrastructures routières notamment) en les transférant au niveau local. Néanmoins, ces nouvelles compétences des collectivités locales ont pesé sur leur budget, étant entendu que la compensation financière due par l'État aux collectivités lors des transferts de compétences n'est pas révisée en fonction de l'accroissement des charges.

En outre, depuis 2007, l'État entreprend une réduction de ses dépenses structurelles. La révision générale des politiques publiques (RGPP), puis la Modernisation de l'Administration Publique (MAP) ont conduit à la restructuration des administrations d'État dans les territoires, recentré sur ses missions essentielles. La rigueur budgétaire cadrée par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), et la mise en place d'une gestion par la performance, sont également imposées aux collectivités territoriales, avec la règle d'or qui exige l'équilibre budgétaire. Cette logique budgétaire influence de façon évidente la politique territoriale de l'État, fragilisant une structuration dans le long terme.

Ainsi, force est de constater que **la décentralisation depuis 1982 a conduit finalement à un empilement de nouvelles structures, tant étatiques que locales, sans recherche de rationalisation ni de suppression d'un échelon, communal, départemental ou régional.** Cette accumulation donne lieu aujourd'hui à un

<sup>17</sup> Loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République - Journal officiel du 8 août 2015

<sup>18</sup> Gouvernement Valls - Ce que change le projet de loi NOTRE - [gouvernement.fr/partage/4780-projet-de-loi-notre](http://gouvernement.fr/partage/4780-projet-de-loi-notre)

<sup>19</sup> Projet de loi "3d" : Décentralisation, différenciation et déconcentration

"millefeuille", voire, étant donné les incohérences manifestes entre les échelons, un **"crumble territorial"**.

Les réformes (RGPP, RéATE, MAP, PPNG, AP 2022) paraissent trop souvent dictées par les impératifs du moment liés au souci d'économies de moyens et de réductions des dépenses. Alors que justement il serait préférable d'inverser la logique en identifiant d'abord précisément quelles missions on souhaite préserver ou créer et quels résultats on souhaite obtenir, pour déterminer ensuite où et comment des économies peuvent être opérées. Définir d'abord les objectifs avant d'y ajuster les moyens (financiers et humains notamment), plutôt que de sacrifier des objectifs et missions dont on déplore ensuite l'abandon.

Au-delà de la redistribution perpétuelle des compétences entre les différents échelons de l'action administrative (département et région principalement) il faudrait coiffer ces compétences d'une ligne directrice commune, d'une unité de but.

Pour Jean-Marc Sauvé, vice-président honoraire du Conseil d'État. **"Il convient tout d'abord de redonner des perspectives à l'État en ancrant son action dans une vision stratégique à long terme. La fonction de réflexion stratégique est en effet essentielle à la conduite de l'État, en ce qu'elle lui permet d'orienter son action selon une vision globale et qu'elle l'arme contre la dictature de l'instant. La définition d'une vision stratégique doit permettre de repenser les missions poursuivies par l'État. Cela est particulièrement nécessaire dans le contexte de réduction des moyens, qui doit aller de pair avec un réexamen des missions. [...] Il faut, de manière plus générale, s'attacher à redéfinir la place de l'État dans la société, ses finalités, ses objectifs, ses priorités ; que doit-il faire avec les moyens dont il peut raisonnablement disposer ?"**

L'ambition affichée d'une démarche inverse<sup>20</sup> et une logique de "projets de l'Etat en appui des territoires", portée par le projet de "Loi 3 D" prévue pour fin 2020 devrait permettre de gagner enfin en lisibilité et simplification des compétences, socle efficace d'une bonne intelligence territoriale.

### 3.2.2 Concilier protection des entreprises et préservation des investissements étrangers

L'une des principales problématiques liées à l'Intelligence économique territoriale est celle de la conciliation de l'attractivité de la France, **via les investissements directs étrangers, tout en se protégeant de ces mêmes investisseurs**. Le 28 février 2019, dans son bulletin n° 221<sup>21</sup>, la Banque de France rappelle que "le débat public autour de la notion d'attractivité oscille généralement entre deux idées apparemment contradictoires : la satisfaction d'attirer les investisseurs étrangers pour financer le développement des entreprises françaises, et la crainte de voir les mêmes investisseurs s'emparer des fleurons industriels et commerciaux de notre pays".

La banque de France souligne l'importance du stock d'investissements directs étrangers en France, qui s'élève à 730 milliards d'euros à fin 2017. Ces investissements prennent essentiellement la forme d'opérations en capital social (prises de participation, fusions-acquisitions). Celles-ci atteignent un niveau record de 2015 à 2017, proche de 30 milliards d'euros en rythme annuel. Les investissements directs étrangers sont indéniablement un facteur de croissance économique pour la France. En 2019, Le pays était la troisième destination mondiale des investissements directs étrangers.

Toutefois, une vision prospective nécessite d'apporter une vigilance sur ces investissements, lorsqu'ils s'accompagnent d'une captation des brevets et mettent à mal la souveraineté de la France dans des secteurs économiques stratégiques. La crise sanitaire actuelle a ainsi mis en évidence les risques liés à cette perte de souveraineté dans le secteur pharmaceutique, avec la délocalisation d'entreprises et autant de savoir-faire, et la dépendance de la France envers d'autres pays, qui ont capté ces industries.

<sup>20</sup> L'évolution des compétences des préfetures au miroir des rapports de stage des élèves de l'ÉNA (2014-2017)

<sup>21</sup> Uri Julien : Les investissements directs étrangers en France s'orientent à la fois vers les entreprises les plus robustes et les plus fragiles

### 3.2.3 La capacité d'impulsion de l'État décideur : exemple du DIESE

Bien que l'efficacité de l'État en matière de Gouvernance économique soit régulièrement remise en question, ce dernier maintient son rôle d'impulsion dans ce domaine. Il demeure une entité centralisatrice fondamentale en matière de collecte de renseignements pour la défense des entreprises, le confortant ainsi au cœur de ses missions régaliennes, celles de la défense des intérêts de la Nation. Face à l'augmentation des actes hostiles à l'encontre des acteurs économiques, au premier rang desquelles les entreprises, et des lourdes conséquences qui peuvent en découler, l'État a ainsi élaboré un groupe public-privé, pour aider les entreprises et évaluer leurs risques.

Ce groupe a abouti à la création du **DIESE** (Diagnostic d'intelligence économique et de sécurité pour les entreprises), qui est un logiciel gratuit, destiné aux entreprises, qui permet d'évaluer l'exposition aux risques de l'entreprise et les mesures de protection prises face à ces risques. Fruit d'un travail interministériel, validé par l'ANSSI, la DGSI, en partenariat avec les CCI et des représentants de dirigeants, le DIESE permet d'établir une comparaison entre la hauteur des risques identifiés et les mesures prises. A l'issue de ce diagnostic, des recommandations sont adressées à l'entreprise pour lui apporter son aide sur les sujets de sécurité économique.

### 3.2.4 Le rôle central de l'État décideur dans son rôle d'influence : La normalisation

La sphère privée n'a pas toutefois pas attendu les attentions de l'État pour prendre conscience des menaces qui pèsent sur leur sécurité économique. Depuis de nombreuses années, les entreprises de taille significative disposent de structures d'intelligence économique. Leurs capacités financières leur permettent de recruter parmi les meilleurs ingénieurs en réseau et en intelligence économique. Ces initiatives privées ont accompagné les politiques publiques d'intelligence économique française.

Pourtant, la puissance publique dispose d'atouts indéniables qui ne sont pas du périmètre des entreprises : la mise en réseau des informations, leur captation par les services de renseignement français, les possibilités d'entraves judiciaires ou administratives face aux menaces, etc.

En outre, comme le rappellent les auteurs Stéphane Mortier, Catherine De La Robertie et Norbert Lebrument, "Vers une inflexion de la politique publique française d'intelligence économique" ? Une analyse contextuelle du rôle accru de l'influence - 2015), l'État dispose de l'atout fondamental de la génération de la norme, qui est stratégique dans toute politique d'influence économique. Dans de nombreux secteurs économiques, la norme conditionne même la survie de certaines entreprises. Les auteurs soulignent ainsi l'importance des normes en matière de cybersécurité.

Dans ce domaine, il leur apparaît fondamental pour la politique de sécurité économique d'y apporter une touche française et non pas de subir ces normes sans avoir pris part à leur élaboration. Sont notamment visés les institutions européennes, la coopération bilatérale et également le poids de la France dans l'organisation internationale de normalisation (ISO). La normalisation en matière de cybersécurité est aujourd'hui un enjeu éminemment stratégique.

Les États ont donc, dans le cadre de leurs politiques publiques dédiées au développement économique, un rôle crucial à jouer dans les instances normatives. De même, pour Christian Harbulot, il est devenu indispensable de mettre en place des démarches d'influence pour suivre l'élaboration des normes par les organes de régulation prescripteurs. Il s'agit, en d'autres termes, d'influencer l'environnement économique pour orienter et soutenir les PME qui détiennent un savoir-faire stratégique.

Cette action sur l'environnement du tissu économique français passe essentiellement par la normalisation. C'est d'ailleurs toute pertinence pour l'État de s'appuyer sur l'expertise des structures qui lui sont rattachées, parmi lesquelles l'ANSSI ou la COFACE, pour accroître l'influence de la France dans les organismes internationaux de normalisations.

### 3.2.5 Le rôle clef du préfet : représentant local d'un État modeste et partenaire

Aujourd'hui le rôle des préfetures en matière économique est très important. Le préfet reste **comptable des performances économiques du département** et sa neutralité lui donne une vraie légitimité lors de la conduite des dossiers. Il émerge au-dessus des conflits et représente un **acteur légitime pour porter un projet économique viable**, dépassant les oppositions politiques et rassemblant les acteurs locaux.

Il s'instaure donc une coopération entre l'État (le préfet de région le plus souvent, mais les préfets et sous-préfets sont aussi mobilisés) et les collectivités territoriales. Il joue un **rôle de coordinateur** en s'appuyant sur la dotation économique aux territoires ruraux et sur les financements nationaux.

En illustration, une circulaire en date de 2014<sup>22</sup>, signée du Premier Ministre désigne les sous-préfets comme des facilitateurs de projets économique en local. Elle évoque clairement **le travail en mode projet** du sous-préfet pour mieux coordonner les attentes des entreprises et l'appui de l'administration. L'objectif est de leur demander de réduire la complexité administrative et d'accompagner les entreprises dès le moment de leur création pour soutenir leur compétitivité et leur capacité d'innovation au bénéfice de la croissance et de l'emploi. Mais ce mode d'action trouve sa limite technique car il ne doit pas empiéter sur le rôle des administrations déconcentrées également compétentes (DIRECCTE ou MINEFI) et sans lien hiérarchique direct avec l'autorité préfectorale.

Les directives dans le corps de texte sont claires :

**"Je vous demande de désigner**, dans chaque département, un ou plusieurs sous-préfets en tant que facilitateurs de projets au niveau local. Médiateur de la simplification des relations entre administrations et entreprises, le sous-préfet facilitateur sera chargé :

- **De dégager les positions des parties prenantes**, de favoriser le dialogue, de proposer des solutions dans le respect des compétences des services, de formaliser un calendrier et un accord, le cas échéant. L'engagement devra être pris de revenir vers l'entrepreneur, dans un délai maximal de 10 jours, avec de premières réponses ;
- **De transmettre, des informations sur le fondement légal** et les conséquences du problème lorsqu'une situation de blocage provient d'une difficulté relative à la rédaction ou à l'application de la norme. Ces informations pourront être assorties des propositions de simplification qui seront jugées opportunes. Néanmoins, *l'action de ces facilitateurs ne saurait évidemment préjudicier aux prérogatives des différents services*".

Cette **"démarche partenariale"** a été réaffirmée en 2016 par une directive nationale d'orientation sur l'ingénierie d'Etat dans les territoires<sup>23</sup>. Ce nouveau rôle se place donc dans la contractualisation des rapports avec les collectivités pour leur impulser une dynamique qu'elles ne peuvent initier seules. "L'État-partenaire" remplit ainsi autrement son rôle de garant de l'intérêt général. Les contraintes des finances publiques ont d'ailleurs accéléré ce mouvement de partenariat.

L'État vient en appui des collectivités et des entreprises pour lancer les dynamiques, soutenir des initiatives innovantes et porter des projets structurants en s'inscrivant dans une vision nationale de long terme. À cet égard, **le Contrat de plan État-régions (CPER)**, symbole de la coopération entre l'État et les collectivités, permet un effet de levier majeur sur les financements publics et privés.

Pour rappel, le CPER est un document par lequel l'État et une région s'engagent sur la programmation et le financement pluriannuels de projets importants d'aménagement du territoire tels que la création d'infrastructures ou le soutien à des filières d'avenir. D'une durée de six ans, les contrats de plan État-région ont été créés par la loi du 29 juillet 1982, portant réforme de la planification. Le gouvernement, par l'intermédiaire du préfet de région représenté par son secrétaire général aux affaires régionales

<sup>22</sup>Circulaire N° 5756/SG Désignation de sous-préfets facilitateurs de projets au niveau local – Déc.2014

<sup>23</sup> Directive nationale d'orientation -Ingénierie d'Etat dans les territoire – N° INTK16045575

(SGAR), s'accorde avec l'exécutif de la région sur la réalisation de projets relatifs à l'aménagement du territoire régional et sur la part de chaque entité dans le financement.

D'autres collectivités (conseils généraux, communautés urbaines...) peuvent s'associer à un CPER à condition de contribuer au financement des projets qui les concernent. Le dernier cycle de ces CPER (2015-2020) portait sur six volets jugés essentiels : mobilité multimodale ; enseignement supérieur, recherche et innovation ; transition écologique et énergétique ; numérique ; innovation, filières d'avenir et usine du futur ; territoires auxquels s'ajoute une priorité transversale : l'emploi. A travers les contrats de plan, ce sont plus de 30 milliards d'euros qui ont été injectés dans l'économie régionale.

**L'action publique, désormais de plus en plus concertée, transforme l'État territorial en "État-réseau".** Il conviendrait dès lors dans un souci de rationalisation d'envisager, en fonction des besoins des territoires, des domaines prioritaires par territoire dans lesquels un investissement plus poussé en matière de conseil/audit et d'accompagnement s'impose. Il y a là un subtil équilibre à trouver.

Dans cette logique, **la Loi NOTRE imposait à chaque région de rédiger un Schéma Régional de Développement Economique, d'Innovation et d'Internationalisation (SRDEII)** pour définir et fixer les orientations en matière d'aides aux entreprises, d'aides à l'investissement immobilier et à l'innovation (article L.4251-13 du CGCT).

Cette démarche était intéressante dans la mesure où elle obligeait chaque région à définir une véritable stratégie économique pour le territoire. Un nouveau rapport État / Région devait s'établir dans la gestion des politiques économiques locales puisqu'il revenait au Préfet de région de valider et signer le SRDEII une fois son vote avéré par le Conseil Régional.

Néanmoins, comme indiqué dans l'étude faite par l'Assemblée des Communautés de France (AdCF) en 2018<sup>24</sup>, ce projet s'est déroulé dans un contexte non stabilisé de réformes des nouvelles régions (22 à 13) et dans une forte réduction du volume des intercommunalités (suppression de 40%), qui n'ont pas permis de rendre la démarche optimale.

Pourtant, aujourd'hui la compétence et le rôle économique du préfet sont d'autant plus importants, que la recomposition des collectivités territoriales (avec l'émergence des métropoles et le renforcement des régions) tend à accroître **la fracture territoriale** territoires périurbains et ruraux. La polarisation du territoire français entre des métropoles connectées à l'économie internationale et un périurbain moins attractif accentue les enjeux de cohésion sociale et de développement.

**Le préfet joue à cet égard un "rôle de garant de l'équité territoriale",** puisqu'il lui revient d'assurer une cohérence et une vraie solidarité territoriale, en veillant à ce que le **dynamisme économique bénéficie à toute la circonscription.**

Or paradoxalement, les leviers déconcentrés du préfet en matière économique restent restreints. En effet, les règles encadrant le fonctionnement de l'économie sont fixées aux niveaux national et européen tandis que la décentralisation a donné les principaux leviers d'action en matière d'investissement et de financement publics aux collectivités.

Enfin, l'enchevêtrement des compétences entre les services de la préfecture et les directions régionales cause une certaine dispersion des leviers d'actions nécessaires pour une action économique pleinement efficace sur le terrain.

Ainsi dans un contexte contraint par la décentralisation accentuée, des finances publiques étatiques réduites et un morcellement des leviers d'action via la multiplicité des administrations déconcentrées, l'enjeu pour l'État dans le département et la région est **donc moins, comme ce fut le cas par le passé, de développer son potentiel économique que de s'assurer que ce dynamisme profite à l'ensemble du territoire.**

---

<sup>24</sup> Quelles ambitions économiques pour nos territoires

### 3.2.6 Quel rôle des entreprises dans le domaine de l'intelligence territoriale ? (Focus sur le MEDEF)

#### Organisation et rôle du MEDEF

Le MEDEF, Mouvement des Entreprises de France est une organisation patronale fondée en 1998, représentant des entreprises françaises. Son but est de représenter les entrepreneurs français auprès de l'État et des organisations syndicales. Le MEDEF est le premier réseau d'entrepreneurs de France<sup>25</sup> (173 000 entreprises adhérentes) et plus de 95% de ces entreprises sont des PME. Son organisation se structure sur plusieurs niveaux :

- Le MEDEF national
- Le MEDEF international, organisations par zones et thématiques : intelligence économique, soutien des entreprises à l'exportation...
- Le Medef territorial : réseau de proximité composé de 122 Medef territoriaux répartis dans les départements, régions et DOM-TOM.
- Le Réseau métier : 77 fédérations professionnelles adhérentes.
- Le Medef Accélérateur d'Investissement (MAI) : plateforme en ligne créée par le Medef afin d'accélérer la croissance des PME et leur permettre de trouver plus facilement des financements non bancaires.

Le président Geoffroy Roux de Bézieux, en poste depuis le 3 juillet 2018, appuie son action sur un COMEX composé de 14 commissions qui ont trois missions principales :

**1** : Penser l'avenir et le temps long **2** : Assurer un rôle d'influence **3** : Animer le MEDEF

#### Son rôle en matière d'intelligence économique territoriale

Le MEDEF, compte tenu de la diversité des entreprises adhérentes, bénéficie d'une réelle légitimité, au-delà de la construction historique de sa place au sein de l'échiquier politique, pour se poser comme un relai d'informations ascendant (travail de lobbying auprès des commissions parlementaires dans le cadre de la préparation de certains projets de lois) et descendant dans un rôle d'information auprès de ses adhérents.

En effet, dans un contexte de profondes mutations (économiques, démographiques, numériques et sociétales), le MEDEF veut favoriser la liberté d'entreprendre et valoriser l'entrepreneuriat. Pour cela, il prend des initiatives permettant aux entreprises de bénéficier d'un environnement législatif et réglementaire favorable dans les domaines économique, fiscal, social, environnemental et sociétal. Il se pose également en soutien du déploiement des activités autant en France qu'à l'étranger.

Le Medef dispose d'une organisation territoriale qui le met en contact direct avec le "terrain", c'est-à-dire avec toutes les entreprises implantées sur son secteur géographique, quels que soient leur taille ou le métier qu'elles exercent. A l'égard de toutes les entreprises, petites et grandes, les missions du Medef territorial sont nombreuses : informer, aider, faciliter, échanger et représenter.

De nombreux MEDEF territoriaux ont développé des actions dans le domaine de l'intelligence économique, comme par exemple le Medef Hauts-de-Seine. Le but est de développer une science de l'information partagée vue comme un outil indispensable pour se défendre et attaquer, négocier des alliances, lancer de nouveaux produits, orienter les recherches. Cette démarche s'inscrit dans le contexte d'explosion des techniques d'informations, de réduction des coûts de transport, de l'ouverture des frontières, qui ont plongé dans la mondialisation l'ensemble des entreprises, y compris les plus petites, offertes désormais à une implacable compétition à caractère planétaire. Pour survivre aujourd'hui, l'entreprise, même la plus modeste, est, comme les grandes entreprises, condamnée à acheter, vendre et fabriquer n'importe où dans le monde, là où les conditions sont les plus favorables.

Le Medef Hauts-de-Seine a ainsi créé le Cercle d'Intelligence économique qui poursuit un quadruple objectif :

- Sensibiliser tous les entrepreneurs sur l'intérêt pour eux de pratiquer l'Intelligence économique.
- Élaborer et théoriser les procédures d'Intelligence économique spécifiques aux entreprises.
- Aider les entrepreneurs à intégrer dans leur stratégie la pratique de l'Intelligence économique,
- Constituer un large réseau de compétences et d'échanges au profit des adhérents de notre Medef.

**Entretien Mme Stéphanie TISON - Directrice adjointe - Direction internationale MEDEF- 31. Jan.2020, au siège.**

*"Le MEDEF s'est pleinement inséré dans le phénomène de montée en puissance de sécurité économique (cf la circulaire sur la nouvelle politique interministérielle de sécurité économique du 17 juin 2019 évoquée au & 3.1.5). Sous l'impulsion de son président, et en partenariat étroit avec le SISSE, le MEDEF a créé en février 2019 un comité souveraineté et sécurité économiques des entreprises françaises."*

*Cette initiative de Geoffroy Roux de Bézieux a pour but de protéger et promouvoir les intérêts économiques des entreprises françaises dans un contexte de tensions économiques internationales et de mutations technologiques créant de nouveaux risques. Le comité comprend, la participation des services spécialisés du ministère de l'Intérieur : L'idée était de rassembler plusieurs compétences expertes sur des enjeux communs avec une lecture à 360.*

***En effet, face à l'extraterritorialité du droit américain, aux ambitions chinoises, aux menaces cyber, un changement de cap s'est imposé. Ce nouveau comité a l'ambition de travailler sur une doctrine patronale concernant ces sujets, puis de favoriser la mise en place d'outils. Il ne s'agit pas de s'adresser aux seuls secteurs traditionnellement proches de l'Etat, comme l'armement ou l'énergie, mais bien de diffuser une 'culture de la sécurité et de l'intelligence' à toutes les entreprises.***

*En parallèle de ce comité en central, le MEDEF a initié la création d'un réseau de correspondants de « sécurité économique » au sein du réseau MEDEF en région et territoires. L'objectif est à la fois de sensibiliser les entreprises adhérentes et les fédérations et de se faire un relai entre les entreprises et les services de l'Etat. L'enjeu dans la création de ce réseau est de permettre à tous de s'approprier la matière car il a souvent été constaté une prise en compte du sujet de manière rétroactive, lorsque des entreprises réalisent qu'elles ont été victimes de cyber-attaques, mais plus difficilement en amont dans une logique préventive et d'anticipation.*

*Dans la méthode, le MEDEF a identifié les instances régionales comme l'échelon territorial clé dans l'animation du réseau au sein duquel des MEDEF territoriaux sont également mobilisés.*

***Une première réunion a été organisée en juin 2019 et a associé les différents réseaux publics mobilisés sur les sujets de sécurité économique (ex : DISSE, Gendarmerie Nationale).** A cette occasion des fiches de sécurité ont été diffusées. Les DISSE (cf & 3.1.3) ont ensuite été présentés dans leur rôle en octobre 2019 lors d'une manifestation organisée par le SISSE à Bercy permettant une meilleure appropriation de leur écosystème de sécurité, qui n'échappe pas à la complexité administrative française !*

*Les membres du réseau ont également été informés de la mise en place de comités régionaux stratégiques en déclinaison de la charte partenariale tripartite MINEFI, MININT et avec le Président des régions de France signée le 18 décembre 2019, sous la responsabilité du préfet.*

*L'accompagnement proposé par le MEDEF à ses adhérents se traduit par la diffusion de ressources via une newsletter avec des cas pratiques d'entreprises victimes de cyberattaques ou de menaces d'ingérence. Les enjeux de sécurité sont larges, l'objectif étant de déclencher des réflexes de sécurité chez les chefs d'entreprises, en particulier chez ceux qui possèdent un COMEX ou qui peuvent être amenés à participer à des forums ou des salons internationaux.*

*Le MEDEF s'insère donc dans un mouvement général et national dans le domaine de la sécurité économique, sans pour autant entraver l'activité économique et freiner les investissements qui soutiennent les entreprises. L'enjeu est de parvenir à établir un équilibre entre la temporalité de la vie des affaires et les enjeux de protection.*

*Compte tenu des nouveaux rapports de force à l'échelle mondiale, cet enjeu de sécurité doit pouvoir également être relayé au niveau européen. Néanmoins, les français sont précurseurs sur le sujet et la coordination européenne aux prémises. Des partenariats sont néanmoins établis avec l'Allemagne qui reste volontariste pour préserver certaines branches industrielles. La difficulté réside même sur la sémantique commune à retenir, car dans certains pays le terme de souveraineté reste trop marqué par l'Histoire. Au niveau européen on s'accorde davantage sur le terme de Leadership. La crise sanitaire mondiale liée à la pandémie du coronavirus, qui a mis en exergue l'étroite dépendance des entreprises européennes envers des pays comme la Chine pour leur approvisionnement sur certains produits critiques et matières premières, ainsi que des risques de prédation économique à l'encontre des entreprises fragilisées dans des secteurs stratégiques, a fait évoluer le débat européen et la vision des enjeux de souveraineté européenne.*

*Pro-actif, le MEDEF a par ailleurs organisé le 2 mars 2020 un colloque<sup>26</sup> intitulé "Souveraineté & compétitivité des entreprises : plus de temps à perdre !" dont l'objet était de débattre des politiques à mettre en œuvre et du rôle déterminant que les entreprises peuvent jouer pour garantir nos souverainetés économique, industrielle et numérique, et notre compétitivité internationale.*

*Avec une table ronde intitulée "Se donner les moyens d'une souveraineté offensive", qui s'est penchée sur la nécessité de protéger sans entraver, préserver l'attractivité et les capacités d'innovation dans un contexte géopolitique volatile. Des pistes sur les instruments et moyens, notamment financiers, que la France et l'Europe doivent mettre en place pour préserver leur autonomie et la compétitivité de leurs entreprises ont été abordées."*

### **3.2.7 Focus : Les entités publiques concourant à cette démarche d'intelligence territoriale**

#### **Agence Nationale de Cohésion des Territoires (ANCT) : nouveau guichet unique de l'Etat**

Promesse de campagne présidentielle, Emmanuel MACRON a mis en place la conférence nationale des territoires (CNT). Ce rendez-vous semestriel vise à nouer de nouvelles relations de travail entre l'Etat et les collectivités territoriales et de débattre des mesures qui les concernent car les attentes restent nombreuses. La première conférence nationale des territoires<sup>27</sup> s'est tenue au Sénat le 17 juillet 2017.

Elle vise à faire de la lutte contre les fractures territoriales une priorité nationale. Les enjeux sont notamment de répondre aux défis des "nouvelles ruralités" et de montrer que les campagnes sont des territoires d'opportunités. Réunie sous présidence du premier ministre, elle associe tous les acteurs concernés – Gouvernement, collectivités territoriales, Parlement, instances de concertation et d'évaluation – et doit permettre à tous les territoires, dans leur diversité, d'être entendus.

Elle compte 4 grands chantiers :

- 1 : Donner aux collectivités plus de liberté et de souplesse pour agir
- 2 : Bâtir un pacte financier entre l'Etat et les collectivités
- 3 : Lutter contre les fractures territoriales
- 4 : Accompagner les transitions écologiques et numériques dans les territoires

---

<sup>26</sup> FIEEC : Fédération des Industries Électriques, Électroniques et de Communication

<sup>27</sup> Ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales

C'est à l'occasion de la première conférence, que le président de la République a annoncé la création d'une Agence Nationale de la Cohésion des Territoires (ANCT) qui regroupe sous une même agence l'ensemble des services de l'État et de ses opérateurs pouvant se mobiliser sur des projets communs de territoire.

### **Une structure issue de la fusion de 3 établissements distincts**

Créé le 1er janvier 2020, par la loi 2019-753 du 22 juillet 2019, l'ANCT regroupe le (Commissariat Général à l'égalité des territoires) CGET, l'Établissement Public national d'Aménagement et de Restructuration des Espaces Commerciaux et Artisanaux (EPARECA) et l'Agence du Numérique. Promise par Emmanuel Macron lors de la Conférence nationale des territoires de juillet 2017, la création de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) vient répondre à une demande formulée par les collectivités territoriales qui souhaitent que le paysage des opérateurs de l'État intervenant au profit des territoires soit simplifié.

L'ANCT sera ce "guichet unique" vers lequel les élus locaux pourront se tourner pour réaliser leurs projets. L'action de la future agence se déploiera prioritairement dans les territoires les plus fragiles. La mise en place de l'ANCT "constitue une réponse à une demande formulée par les représentants d'élus, en particulier par l'Association des maires de France (AMF) qui souhaitait une simplification dans le paysage des opérateurs de l'État intervenant au profit des territoires" a déclaré la ministre de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales, Jacqueline Gourault, le 29 janvier 2019, lors de son audition par la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale.

La ministre a ainsi rappelé les difficultés auxquelles les collectivités territoriales sont confrontées lorsqu'elles souhaitent conduire un projet dans leur territoire : un manque de moyens logistiques, juridiques et financiers et un nombre trop élevé d'interlocuteurs. L'ANCT vise à "permettre à chaque territoire, à chaque bassin de vie de révéler les ressources uniques et singulières dont il dispose et de créer la dynamique collective visant à en faire un projet partagé".

Elle doit donner la possibilité à toutes les collectivités territoriales "et en particulier aux communes, intercommunalités, pays et départements qui n'ont pas les moyens d'ingénierie, humains ou financiers suffisants de tirer parti de leurs atouts comme facteur d'attractivité et de développement".

Comme le faisait jusqu'ici l'EPARECA, l'ANCT doit contribuer à la revitalisation des centres-villes en agissant sur l'artisanat et le commerce. Elle reprend certaines activités actuellement conduites par l'Agence du numérique, comme la mise en œuvre du plan « France très haut débit », lancé en 2013 et financé dans le cadre du programme des investissements d'avenir. Enfin, elle développera les projets qui relevaient jusqu'ici du CGET, en particulier les programmes ciblés spécifiquement sur certains territoires en difficulté à l'instar "d'Action cœur de ville" ou de "Territoires".

### **Le rôle pivot du préfet**

Cette nouvelle structure consacre encore davantage le rôle clé du préfet qui reste la porte d'entrée en qualité de délégué territorial de l'Agence. Ce dernier mobilise les compétences nécessaires au sein des services de l'État, des opérateurs mobilisés (Anah, Anru, Ademe, Cerema ou La Banque des Territoires) et de tout acteur utile pour participer à un projet.

Le nouvel article L. 1232-3 du Code Général des Collectivités Territoriales prévoit que le représentant de l'État dans le département, la collectivité à statut particulier ou la collectivité d'outre-mer est le délégué territorial de l'ANCT.

Le choix du préfet pour exercer la fonction de délégué territorial de l'agence "se justifie à la fois par la proximité que celui-ci entretient avec les élus locaux ainsi que par sa connaissance du territoire et des politiques qui y sont menées". Comme l'a rappelé la ministre Jacqueline Gourault lors de son audition devant la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat, le 31

octobre 2018, "les acteurs locaux sont constamment en contact avec le préfet. Le préfet est donc une porte d'entrée sur de très nombreux dossiers".

Le préfet, délégué territorial de l'agence, devra veiller à assurer la cohérence et la complémentarité des actions de l'ANCT avec, d'une part, les soutiens apportés aux projets locaux par les acteurs locaux publics ou associatifs intervenant en matière d'ingénierie et, d'autre part, avec les décisions prises au sein de la Conférence territoriale de l'action publique

*(CTAP/ Selon l'article L. 1111-9-1 du CGCT, la CTAP peut débattre et rendre des avis sur tous les sujets relatifs à l'exercice de compétences et à la conduite de politiques publiques nécessitant une coordination ou une délégation de compétences entre les collectivités territoriales et leurs groupements. Dans chaque région, elle est chargée de favoriser un exercice concerté des compétences des collectivités territoriales, de leurs groupements et de leurs établissements publics).*

Il devra aussi "encourager la participation du public dans le cadre de l'élaboration des projets des collectivités territoriales et de leurs groupements". Le législateur cherche ainsi à rapprocher les citoyens de l'action publique et à encourager les projets issus d'une démarche participative. Enfin, si le gouvernement a soutenu que l'ANCT permettra une réelle déconcentration des services de l'État, certains parlementaires ont critiqué le fait que la future agence donnera aux préfets un droit de regard sur les projets des collectivités locales.

Ils l'ont d'ailleurs "présenté comme un outil de recentralisation dans les mains du préfet" : "un outil visant à renforcer le pouvoir de l'État sur les territoires". Néanmoins certains s'interrogent sur la réelle capacité d'action de l'ANCT, des questions subsistent certaines agences notamment l'ANRU ont refusé d'être intégrées, ce qui est en décalage avec l'objectif initial "guichet unique". Il est prévu que l'ANCT soit une petite structure qui contractualise avec les opérateurs sur des projets prioritaires définis ensemble, explique **le Syndicat National des Ingénieurs des Travaux Publics de l'État et des Collectivités Territoriales**.

Les conventionnements avec les opérateurs sont donc le cœur du réacteur car cela correspondra aux moyens donnés pour les dispositifs identifiés. L'agence aura-t-elle les moyens pour devenir le 'commando des forces spéciales'<sup>28</sup> qui investiront dans les territoires ou sera-t-elle un organisme d'affichage, capable uniquement de saupoudrer sur les territoires des budgets existants ? "Pour le syndicat, l'épreuve des premiers projets devrait donner la réponse... mais pour le moment, les conventions qui devront être signées avec les opérateurs n'en sont qu'aux balbutiements, avec des premiers projets rédigés en mai et juin 2019 seulement. Enfin, quel poids aura l'agence sur les opérateurs pour les pousser à financer les dispositifs" ?

En effet, en 2020, on recense de nombreuses structures dont l'action concourt au dynamisme des territoires français.

### **3.2.8 Les administrations de l'Etat compétentes :**

#### **1 : Les DREAL**

Les directions régionales de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL, ou DEAL dans les départements et régions d'outre-mer) sont des services déconcentrés de l'État français, sous tutelle commune du ministère de la Transition écologique et solidaire et du ministère de la Cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales. Leurs compétences et leur organisation sont définies par le décret n° 2009-235 du 27 février 2009.

Les DREAL représentent l'unique pilote au niveau régional de la mise en œuvre des politiques publiques du ministère de la Transition écologique et solidaire (MTES) et du ministère de la Cohésion des territoires (MCT). Placées sous l'autorité du préfet de région et des préfets de département, les DREAL sont ainsi

---

<sup>28</sup> ANCT : coup d'envoi programmé en 2020, sans grande visibilité - [banquedesterritoires.fr](http://banquedesterritoires.fr) – Juillet 2019

chargées d'élaborer et de coordonner les politiques de l'État en matière de "développement et d'aménagement durables, de transition écologique, de lutte contre le changement climatique, de préservation de la qualité des milieux (eau, air, sol), de la biodiversité et des paysages, de prévention des pollutions, des risques et des nuisances, ainsi que de logement, d'hébergement, de rénovation urbaine et de transports, en recherchant la cohérence entre ces enjeux".

Par ailleurs, les DREAL "peuvent être chargées par le préfet d'assurer la coordination de différents services sur des projets précis" relevant de leurs ministères de tutelle. Une infographie<sup>29</sup> sur le site du Ministère de la cohésion des territoires permet de visualiser l'ensemble des missions assurées par cette administration clé dans le domaine de l'intelligence territoriale.

## 2 : La Caisse des dépôts : le bras armé de l'Etat dans l'économie ?

La Caisse des dépôts et consignations (CDC), parfois simplement appelée Caisse des dépôts, est une institution financière publique française créée en 1816. Placée sous le contrôle direct d'une commission de surveillance rendant compte au Parlement, elle exerce des activités d'intérêt général<sup>30</sup> pour le compte de l'État<sup>31</sup> et des collectivités territoriales<sup>32</sup> ainsi que des activités concurrentielles. Elle emploie à la fois des fonctionnaires<sup>33</sup> et du personnel de droit privé sous le régime des conventions collectives.

La Caisse des dépôts et consignations contribue également au développement économique local et national, particulièrement dans les domaines de l'emploi, de la politique de la ville, de la lutte contre l'exclusion bancaire et financière, de la création d'entreprise et du développement durable. C'est un investisseur de long terme qui contribue au développement des entreprises. La Caisse est placée sous la surveillance et la garantie de l'autorité législative selon l'article L 518-2 du Code monétaire et financier.

La CDC compte finalement 5 métiers<sup>34</sup> : la gestion d'actifs ; la gestion des retraites et la formation professionnelle ; la gestion des filiales et participations stratégiques ; le financement des entreprises via BPI France et la Banque des territoires. Ces différents pôles sont répertoriés dans l'organigramme de la structure.

### Focus sur la Banque des Territoires :

Lancée le 30 mai 2018 la Banque des Territoires est une direction de l'Etablissement public Caisse des Dépôts et prend forme en région. Pour Olivier Sichel, directeur de la Banque des Territoires et directeur général adjoint de la Caisse des Dépôts, les réactions des acteurs locaux, notamment des élus, attestent de son utilité. Le programme Action Cœur de Ville en est l'une des premières concrétisations et illustre la méthode. Autres sujets de forte mobilisation : le Plan logement et l'aménagement numérique.

Prochaine priorité affichée : la création du site [banquedesterritoires.fr](http://banquedesterritoires.fr), avec l'ambition d'en faire "la plateforme de référence du développement des territoires". A ce titre, un rapport en date du 20 mai 2020, co-signé par la Banque des territoires et l'Association des régions de France a été publié. Intitulé l'intelligence économique territoriale : **Une ambition des Régions françaises pour la compétitivité des entreprises et des territoires**<sup>35</sup>, il recense de nombreuses bonnes pratiques mises en œuvre par certaines régions.

La banque regroupe les directions opérationnelles qui agissent en faveur des territoires de la CDC et s'appuie sur un réseau de 35 implantations dont 16 directions régionales. Par le biais d'un lien fonctionnel fort, elle associe également la Scet<sup>36</sup> et CDC Habitat, deux filiales détenues à 100 %, qui contribuent à l'accompagnement des acteurs territoriaux en ingénierie et conseil notamment ainsi qu'au

<sup>29</sup> Les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) - services déconcentrés

<sup>30</sup> Intérêt général en droit français : [wikipedia.org/wiki/Intérêt\\_général\\_en\\_droit\\_français](https://wikipedia.org/wiki/Intérêt_général_en_droit_français)

<sup>31</sup> État en France : [wikipedia.org/wiki/État\\_en\\_France](https://wikipedia.org/wiki/État_en_France)

<sup>32</sup> Collectivité territoriale en France : [wikipedia.org/wiki/Collectivité\\_territoriale\\_en\\_France](https://wikipedia.org/wiki/Collectivité_territoriale_en_France)

<sup>33</sup> Fonction publique française : [wikipedia.org/wiki/Fonction\\_publicque\\_française](https://wikipedia.org/wiki/Fonction_publicque_française)

<sup>34</sup> Caisse des dépôts : Arrêté du 26 juillet 2018 – Organisation de la caisse des dépôts et consignations

<sup>35</sup> Ref : Régions de France : l'intelligence économique territoriale – Avril.2020

<sup>36</sup> SCET : Services Conseil Expertises Territoires

développement de l'habitat. Une cartographie permet de visualiser les 180 territoires aidés par la Banque des territoires.

Dans le bilan des comptes de 2018 publié en 2019 il ressort que la banque des territoires a effectué 769 millions d'€ d'investissements en fonds propres et a accordé pour 12 milliards de prêts. Néanmoins dans une interview publiée le 14 novembre 2018<sup>37</sup>, le directeur de la Banque des territoires, reconnaît qu'il se doit toujours de faire preuve de pédagogie afin de gagner en visibilité :

**"Est-ce que vous pensez qu'il y a encore un travail d'explication à faire sur la Banque des Territoires auprès des acteurs locaux" ?**

*Oui il y a un travail d'explication à faire sur ce que nous faisons, ainsi que sur l'articulation. Sur ce que nous faisons, il faut toujours continuer à rappeler, surtout aux élus, qu'on ne fait pas de subventions. A un moment où les finances locales sont terriblement chamboulées, après de fortes évolutions tant sur la fiscalité locale que sur les dotations, les élus peuvent être en quête de subventions.*

*Or la Banque des Territoires, c'est un regroupement de directions rassemblées sous une même marque et c'est une banque. Donc elle fait deux choses : soit elle prête, et s'attend à être remboursée, soit elle investit, et s'attend à avoir de la rentabilité derrière ses investissements. Donc les subventions, **ce n'est pas nous**. Il y a pour cela d'autres organismes, avec lesquels nous nous articulons : l'Anah pour l'habitat, l'Anru pour la rénovation urbaine, l'Ademe pour les économies d'énergie... Sur cet aspect-là donc, il a fallu faire un peu de pédagogie.*

*Et puis il y a une articulation à bien rappeler : **Bpifrance finance les entreprises, nous nous finançons les territoires**. Avec parfois des petits sujets de frontière. Lorsque nous finançons par exemple une infrastructure de réseau d'initiative publique, cela a certes un caractère entrepreneurial, mais parce qu'on est sur des sociétés d'économie mixte, des délégations de service public, c'est bien nous qui le faisons. **En revanche, ce qui relève des entreprises locales, privées, concurrentielles, ça c'est bien Bpifrance.***

**"Est-ce qu'on peut imaginer des projets sur lesquels il y aurait une intervention conjointe" ?**

*Oui, nous le faisons notamment dans le secteur hôtelier : nous finançons les murs, Bpifrance finance l'exploitant.*

**"Quel rôle pourra jouer la Banque des Territoires pour jouer aux côtés de la future agence nationale de cohésion des territoires" ?**

*Nous avons travaillé en étroite collaboration avec Serge Morvan, le préfigurateur de l'ANCT, et dans son rapport, celui-ci a spécifié les crédits que la Banque des Territoires aura à sa disposition pour participer de manière conventionnelle, contractuelle, aux projets soutenus par l'ANCT.*

*Pour nous, l'ANCT offre un intérêt évident : **elle apportera un poids politique** pour faire émerger les projets des territoires. Comme je le dis souvent, c'est aux élus locaux eux-mêmes, qui ont la légitimité, de porter les projets ; nous, notre rôle, c'est d'accompagner ces projets. Pour autant, il faut que ces projets soient construits. Et l'Etat a aussi son rôle dans l'émergence d'un projet. Un exemple, qui peut faire figure de démonstrateur : le territoire de Fessenheim, où avant l'intervention de l'Etat, les projets n'étaient pas harmonisés, entre le projet de la commune de Fessenheim, celui de la communauté de communes, celui du département, de la région... tout cela avait du mal à converger. A travers une action forte de concertation, de coordination - à l'époque c'était Sébastien Lecornu qui menait cette action -, l'ensemble des acteurs du territoire ont pu être fédérés autour d'un projet commun.*

*A ce moment-là, la Banque des Territoires peut mettre en place tout l'accompagnement financier : participation à un appel d'offres en tiers investisseur, mise en place des crédits d'ingénierie... Mais tant*

---

<sup>37</sup> Olivier Sichel : "La Banque des Territoires répond vraiment à une attente" – Nov.2018

*qu'un projet n'est pas partagé et soutenu par l'ensemble des acteurs, il est très difficile pour nous d'intervenir. Je souhaite donc vraiment la création de cette ANCT.*

**"Le préfet de département, qui sera le représentant de l'Agence au niveau local, sera donc plus que jamais un interlocuteur clef pour les directions régionales de la Banque des Territoires..."**

*Oui tout à fait, avec certes la question de l'articulation entre préfet de département et préfet de région. D'ores et déjà, lors de nos inaugurations, nous avons invité systématiquement les préfets, et on travaille beaucoup avec eux sur cœur de Ville. Nous le ferons toujours en veillant aux principes de gouvernance de la Caisse des Dépôts et à notre autonomie de décision de financier.*

**"Enfin, plus globalement, depuis votre arrivée à la Caisse des Dépôts et suite à ces déplacements sur le terrain, quel serait votre "rapport d'étonnement" par rapport au fonctionnement ou aux difficultés des collectivités aujourd'hui" ?**

*Pour moi, c'est vraiment le besoin d'ingénierie. Les financements sont là, ils sont disponibles. Il y en a à la Banque des Territoires, il y en a aussi ailleurs, il n'y a pas de problème d'accès au crédit. En revanche, les montages et pas seulement les montages financiers, l'ingénierie, la complexité des projets, font que parfois les élus sont démunis.*

*Je pourrais prendre un exemple qui n'est pas dans le champ de la Banque des Territoires mais est celui d'une filiale du groupe Caisse des Dépôts, en l'occurrence CDC Biodiversité. Aujourd'hui bien souvent, dans le cadre d'un projet, un maire peut se trouver face à des problématiques écologiques et ne connaît pas toutes les solutions qui s'offrent à lui. Que peut-il faire alors qu'il veut relocaliser son hôpital et se trouve confronté à des problématiques de biodiversité ? Il ne sait pas. Oui pour moi, l'étonnement porterait là-dessus, sur cet important besoin d'accompagnement et d'ingénierie en conduite globale de projets.*

#### **Focus sur BPI France, la Banque Publique d'Investissement :**

L'accompagnement et le financement des entreprises est l'un des cinq métiers de la Caisse des Dépôts. Cette activité est exercée par Bpifrance<sup>38</sup>. Officiellement créée en juillet 2013, Bpifrance est détenue à parité par l'État et la Caisse des Dépôts. Bpifrance a pour mission de dynamiser et rendre plus compétitive l'économie française.

Partenaire de confiance des entrepreneurs, elle est l'acteur public incontournable du financement et de l'accompagnement des entreprises, en France comme à l'international. La banque intervient à leur service selon différentes modalités : prêts, garanties, prises de participations, conseil et accompagnement. Ces activités au service des entreprises se déploient dans tous les territoires. Bpifrance est en effet partenaire des 18 régions françaises et dispose de 48 implantations sur le terrain.

Dans le bilan des comptes de 2018 publié en 2019 il ressort que la BPI France a alloué 19 millions de crédit aux entreprises, et sur l'ensemble de 2019, le total des investissements de Bpifrance a atteint 2,5 milliards d'euros. Plus récemment, pour aider les entreprises à surmonter les difficultés économiques liées à l'épidémie de Coronavirus (COVID-19), Bpifrance a ainsi activé un plan de soutien aux TPE et PME impactées.

Les mesures d'accompagnement mises en place par Bpifrance étaient les suivantes : garantie à 70 % pour les prêts de trésorerie accordés par les banques privées françaises aux entreprises affectées ; prolongation des garanties classiques des crédits d'investissement, pour accompagner les réaménagements opérés par les banques, sans frais de gestion et réaménagement des crédits moyen et long terme pour les clients Bpifrance, sur demande motivée par le contexte.

---

<sup>38</sup> Bpifrance : Banque public - France

En janvier 2020, la BPI a créé le fonds public "Lac d'Argent"<sup>39</sup> visant à protéger les fleurons français. Ce fonds qui devrait atteindre une dizaine de milliards d'euros a pour vocation de protéger les pépites françaises cotées, face à l'appétit de fonds internationaux aux moyens financiers colossaux et à la montée en puissance des fonds activistes qui ciblent désormais les groupes français. La banque publique d'investissement va également lancer au printemps un produit financier dédié aux particuliers leur permettant d'investir dans 2.500 entreprises françaises. La banque publique d'investissement a levé "plusieurs milliards" d'euros auprès d'investisseurs privés et souverains afin de lancer ce nouveau fonds.

Objet hybride, cette poche de capital a pour ambition d'apporter de la stabilité à des entreprises françaises tout en étant gérée avec des objectifs de rentabilité mais sur le long terme. "L'objectif c'est d'accompagner les entreprises dans les grandes transitions : transitions boursières, transitions technologiques, en étant patient", a expliqué Nicolas Dufourcq, le directeur général de la BPI. "Il y a une dimension d'ancrage en France, il y a une dimension de stabilisation du capital, il y a une dimension de valeur ajoutée dans les conseils d'administration".

Si la loi Pacte a récemment allongé la liste des entreprises soumises au contrôle des investissements étrangers, le dispositif a montré ses limites alors que plusieurs pépites sont passées sous pavillon étranger, faute, parfois, d'avoir trouvé un investisseur localement. "Il n'y a pas de fonds de pension en France donc on fait le job", a expliqué le directeur général de la banque publique qui a succédé à l'ancien Fonds stratégique d'investissement. Bruno Le Maire avait chargé la banque publique l'an dernier de concevoir un produit "patriotique" investi dans les entreprises françaises.

Ainsi, par son indépendance et l'importance des fonds qu'elle contrôle, la Caisse des dépôts est la clé de voûte du système financier français. Elle garantit en effet une « sécurité absolue » à l'argent qui lui est confié. Ces fonds permettent à la CDC d'être le « bras armé » de l'Etat dans l'économie. La Caisse joue aussi un rôle d'investisseur institutionnel. Par son intermédiaire, l'Etat est présent à long terme dans le capital de sociétés qu'il veut soutenir, ou dont il espère simplement des dividendes, comme tout actionnaire. La CDC détient par exemple 19,5% du groupe de construction Eiffage ou 3,5% de Danone.

### **3 : La Banque de France : le facilitateur de financement des entreprises**

Cette institution participe également à la dynamique d'intelligence territoriale en France. Elle y consacre une page sur son site internet expliquant que **l'intelligence économique territoriale permet aux décideurs d'être mieux armés et plus réactifs face à un environnement instable.**

La banque de France rappelle que les décideurs politiques et économiques des territoires sont confrontés à des paramètres de décision toujours plus complexes : restructurations des activités, attractivité des territoires, décentralisation, évolutions des normes (juridiques, environnementales...), délocalisations, cycles économiques avec des phases très accentuées et contrastées. De plus, les ressources budgétaires nationales sont limitées alors que des opportunités de financements de niveau européen se présentent. Dans un contexte où le tissu économique des territoires est davantage exposé à la concurrence internationale, l'intelligence économique territoriale offre des outils de connaissance, de surveillance et d'analyse des acteurs du territoire pour dégager des stratégies et des synergies valorisantes pour leur région. Une information structurée et fiable constitue le socle pour une réflexion stratégique et la conception d'une politique de développement d'un territoire.

**La banque de France recense ainsi les acteurs au service de la promotion de l'intelligence stratégique territoriale :**

- **Les entreprises** pour qui trouver la meilleure implantation possible est un objectif stratégique. Une telle implantation dépend de nombreux facteurs : existence et proximité de marchés porteurs, main d'œuvre qualifiée, existence d'entreprises en amont de l'activité, fiscalité locale, subventions, etc.
- **Les chambres de commerce et d'industrie, les chambres de métiers, les groupements d'entreprises, les syndicats professionnels**, puisque ces organismes de représentation ont vocation

---

<sup>39</sup> Lac d'Argent - Fonds d'investissement

à défendre les intérêts de leurs adhérents (entreprises, artisans, filières...). Cela suppose qu'ils connaissent les entreprises ou filières adhérentes, afin de promouvoir et dynamiser les métiers et d'identifier les activités à soutenir.

- **Les collectivités locales** : Ces collectivités ont besoin de bien connaître leur tissu économique pour soutenir et dynamiser l'activité des entreprises de leurs territoires...
- **Les pôles de compétitivité, clusters** : ces pôles regroupent des entreprises, des organismes de formation et des universités. L'enjeu de ces structures est de renforcer la compétitivité des entreprises et développer la croissance et l'emploi sur des marchés porteurs.
- **Les universités, les établissements d'enseignement supérieur qui du fait de** leurs activités de recherche développent des partenariats avec les acteurs privés (entreprises) afin de diffuser de nouvelles connaissances et stimuler la recherche appliquée.
- **L'État**, qui oriente et soutient les actions économiques dans certains secteurs stratégiques (industrie aéronautique et spatiale, défense, etc.) ou dans des secteurs en difficulté, notamment afin de préserver l'emploi dans des bassins économiques sinistrés. Les pouvoirs publics peuvent enfin vouloir identifier des activités en devenir pour en orienter les investissements ou arbitrer des aides ou subventions.

La Banque de France agit comme un facilitateur du financement des entreprises<sup>40</sup> : elle ne consent aucun prêt, mais elle maintient la stabilité des prix et veille sur la stabilité financière, garantissant ainsi un contexte monétaire et financier favorable. Elle participe à l'amélioration des modalités du financement bancaire notamment par le biais de la cotation des entreprises ou la médiation du crédit :

- **La cotation des entreprises** établie par la Banque de France mesure la capacité des entreprises à honorer leurs engagements financiers à un horizon de trois ans. Elle leur attribue en conséquence une « notation », appelée "cotation". Une bonne cotation facilite l'obtention d'un crédit par l'entreprise. Cette cotation a pour objectif d'apprécier le risque de crédit présenté par les entreprises immatriculées sur le territoire français. La **Banque de France** recense un certain nombre d'informations sur les entreprises et leurs dirigeants. Les renseignements pris permettent de réaliser des études sur la situation financière des entreprises, de fournir des éléments d'analyse pour les opérations de refinancement et d'apprécier la qualité des créances. Fin 2017, plus de 261 000 entreprises bénéficiaient d'une cotation de la Banque de France.
- **La médiation du crédit** permet à une entreprise confrontée à des difficultés de financement (par exemple un refus de crédit, de garantie, ou de rééchelonnement d'une dette) de faire appel à la succursale Banque de France de son département. Si la demande est recevable, le médiateur peut réunir les partenaires financiers de l'entreprise et proposer des solutions. Depuis le lancement du dispositif en 2008, plus de 403 574 emplois ont été préservés grâce à la médiation du crédit. En 2018, la Banque de France a accompagné 3877 entrepreneurs<sup>41</sup>.

La Banque de France s'appuie sur un ancrage territorial départemental où elle dispose au chef-lieu, d'une succursale à laquelle est adjointe, dans quelques cas, une unité rattachée. En cohérence avec le cadre d'action de l'État, ces actions départementales sont coordonnées et supervisées au niveau régional (treize régions depuis la loi d'août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République). Ainsi, certaines études de conjoncture économique régionales sont conduites en partenariat avec les conseils régionaux.

Enfin, il est à noter que dans le cadre de la stratégie nationale d'éducation économique, budgétaire et financière adoptée par les pouvoirs publics en 2016<sup>42</sup> (la France fait partie des 59 pays ayant mis en

---

<sup>40</sup> abc-economie.banque-france.fr- fiche financement

<sup>41</sup> Rapport annuel Banque de France – 2018 – Pub.13. Mars.2019

<sup>42</sup> Comité stratégique d'éducation économique, budgétaire et financière – Non.2019 - EDUCFI

place une telle stratégie reposant sur les principes élaborés par l'OCDE et adoptés par le G20), la Banque de France mène des actions d'information, auprès d'un panel très large de bénéficiaires et favorise la coopération entre les acteurs impliqués dans l'éducation économique, budgétaire et financière de ces publics : autorités publiques, associations de défense des consommateurs, organisations professionnelles, etc. La Banque de France réalise de nombreuses actions dans le cadre de la stratégie nationale qui a été élargie en 2018 au public des petits entrepreneurs et porteurs de projets.

### 3.3 Les trois agences qui n'ont pas fusionnées avec l'ANCT

#### 3.3.1 L'ANAH : L'agence Nationale de l'Habitat : L'intelligence territoriale de l'Habitat

Cette agence<sup>43</sup> a deux missions principales :

**La première** : S'engager en faveur d'un habitat solidaire et durable, notamment en mettant en œuvre la politique nationale d'amélioration du parc de logements privés existants, définis dans le cadre de grands plans gouvernementaux. Ainsi l'Anah vise à réduire les fractures sociales et territoriales et la précarité énergétique.

Ces cinq objectifs d'interventions sont :

- **Résorber l'habitat indigne**, via des aides financières aux propriétaires occupants ou bailleurs qui engagent des travaux importants de réhabilitation de leurs logements pour des conditions de vie plus dignes ;
- **Lutter contre la précarité énergétique**, notamment par le biais du programme « Habiter Mieux » pour faire des travaux de rénovation. Ce programme propose un accompagnement et trois types d'offres financières. Ces aides s'adressent sous certaines conditions aux propriétaires occupants à faibles ressources, aux syndicats de copropriétaires et aux propriétaires bailleurs.
- **Prévenir et traiter les copropriétés en difficulté**. En effet, la loi Alur<sup>44</sup> (en date du 24 mars 2014) a inscrit dans les missions de l'Anah, la participation aux actions de prévention et de traitement des copropriétés fragiles ou en difficulté. Ainsi elle finance de l'assistance à maîtrise d'ouvrage et des programmes opérationnels de prévention et d'accompagnement.
- **Adapter les logements aux besoins des personnes âgées ou handicapées**, car le vieillissement de la population française fait émerger de nouveaux enjeux comme celui de l'adaptation des logements à la perte d'autonomie. Pour donner aux personnes âgées ou handicapées la possibilité de rester vivre chez elles, l'Agence propose une aide financière et un accompagnement pour réaliser les travaux d'adaptation des logements.
- **Améliorer l'accès au logement des plus modestes, en contractant avec des propriétaires bailleurs**, qui s'engagent à proposer un logement à un loyer inférieur à celui du marché à des ménages aux faibles ressources, en contreparties d'abattement fiscaux sur les revenus fonciers. Ce contrat " Louer mieux" peut prévoir des aides financières pour réaliser des travaux de rénovation énergétique. L'Anah prend part également au financement de travaux d'humanisation de centres d'hébergement d'urgence pour les personnes sans-abri.

**La seconde mission** : Participer à la mise en œuvre des politiques publiques en matière de transition énergétique, de mal-logement et d'égalité des territoires. L'agence est mobilisée sur plusieurs grands chantiers pour améliorer l'habitat privé, au bénéfice des ménages les plus modestes.

- **L'action Cœur de ville (2017-2022)**, programme qui a une double ambition : améliorer les conditions de vie des habitants de 222 villes moyennes et conforter le rôle de moteur de développement du territoire de ces dernières.

---

<sup>43</sup> Agence nationale de l'habitat : anah.fr

<sup>44</sup> JORF n°0072 du 26 mars 2014 page 5809 - legifrance.gouv.fr

- **Initiative Copropriétés** (2018-2028), qui vise à mobiliser sur dix ans des compétences techniques et des moyens financiers de nombreux partenaires (Banque des territoires, Action Logement, Procvivis) autour des élus.
- **Le nouveau programme** national de renouvellement urbain (NPNRU) (2014-2024), piloté par l'Agence nationale de rénovation urbaine (Anru) et doté d'un budget de 5 milliards d'euros, il bénéficie à 200 quartiers présentant des dysfonctionnements urbains importants. L'action de l'Anah porte sur les copropriétés en difficulté redressables et sur l'habitat indigne.
- **Le Plan Climat et le Plan** rénovation énergétique des bâtiments (2018-2022), avec l'objectif de rénover 75 000 logements par an.
- **Logement d'abord**, annoncé par le Président de la République le 11 septembre 2017 à Toulouse, propose une réforme structurelle de l'accès au logement pour les personnes sans-domicile. L'Anah apporte 8 millions d'euros par an.

Au bilan, l'Anah a contribué en 2019 à la rénovation de 155 765 logements, en engageant 970,2 millions d'euros. Une évolution record : + 65% par rapport à 2018, qui concerne tous les axes d'intervention de l'Agence : précarité énergétique, copropriétés, habitat indigne, logements vacants, autonomie... Le budget annuel de l'Agence est d'1,4 milliard d'euros.

L'agence se structure classiquement avec un pilotage central et un réseau local au niveau des directions départementales des territoires (DDT) ou directement par les collectivités territoriales. Au niveau régional, les préfets sont délégués de l'Anah et assurent la programmation des aides de l'Agence ainsi que les politiques d'intervention sur le parc privé, avec le soutien opérationnel des Directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Dreal).

Les cellules de l'Anah présentes au sein des DDT gèrent l'attribution des aides et instruisent les dossiers. Dans le cadre de la délégation des aides à la pierre, une collectivité territoriale peut choisir d'être *délégataire de compétences*<sup>45</sup>. Dans ce cas, la collectivité est responsable de l'attribution des aides de l'Anah sur son territoire et doit veiller à respecter les objectifs globaux fixés par l'Agence.

Une cartographie sur le site de l'Anah<sup>45</sup> permet de mieux visualiser les acteurs relais mais sans pour autant ôter la complexité dans la compréhension de cet écosystème mis en œuvre. Avec 756 opérations programmées, l'Anah est présente sur l'ensemble du territoire, et a permis la création ou la préservation de 38 941 emplois, en 2019.

### 3.3.2 L'ANRU : L'intelligence territoriale par la rénovation urbaine

L'ANRU est un établissement public à caractère industriel et commercial créé par l'article 10 de la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1er août 2003, afin d'assurer la mise en œuvre et le financement du programme national de rénovation urbaine (PNRU). Son fonctionnement est précisé dans le décret no 2004-123 du 9 février 2004 (JO du 11 février 2004). Elle est placée sous la tutelle du ministre chargé de la politique de la ville qui fixe les orientations générales de son action.

L'objectif général de l'agence est d'accompagner des projets urbains globaux pour transformer les quartiers en profondeur :

- En réinsérant les quartiers dans la ville
- En créant la mixité sociale dans l'habitat
- En introduisant de la mixité par la diversification des fonctions (commerces, loisir)

<sup>45</sup>[anah.fr/qui-sommes-nous/organisation/notre-reseau/carte-des-delegataires-de-competences/](http://anah.fr/qui-sommes-nous/organisation/notre-reseau/carte-des-delegataires-de-competences/)

Elle représente un Guichet unique destiné à simplifier les procédures de financements. L'ANRU est financée à parité par l'État et les partenaires sociaux.

L'ANRU dispose d'une structure en central à Paris (cf organigramme), au sein des départements, le préfet est le délégué Territorial de l'ANRU. Il assure avec les personnels de la Direction Départementale du Territoire à la fois l'instruction des projets, des conventions pluriannuelles et de leurs avenants, ainsi que le suivi de leur mise en œuvre. Dans la phase d'instruction, le projet est transmis au Directeur Général de l'ANRU avec l'avis du Délégué Territorial. Le Comité d'Engagement de l'ANRU, qui entend le porteur de projet, est chargé d'examiner les projets et de préparer, par ses avis, les décisions du Conseil d'Administration. En 2019, l'ANRU a attribué plus de 10 milliards d'euros de concours financiers aux projets locaux.

### 3.3.3 L'ADEME : L'intelligence territoriale via les économies d'énergie

L'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)<sup>46</sup> est un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) français créé en 1991. Il est régi par la loi n° 90-1130 du 19 décembre 1990 (publié au JO du 22 décembre 1990) et le décret n° 91-732 du 26 juillet 1991 (publié au JO du 28 juillet 1991). Il est placé sous la tutelle des ministères chargés de la Recherche et de l'Innovation, de la Transition écologique et solidaire, de l'Enseignement supérieur. L'ADEME suscite, anime, coordonne ou réalise des opérations de protection de l'environnement de maîtrise de l'énergie. L'agence a disposé d'un budget de 761 millions en 2019.

Actrice du développement durable, l'ADEME participe à la mise en œuvre des politiques publiques en matière d'énergie et de protection de l'environnement. Pour appuyer son action, l'ADEME développe de nombreux partenariats, avec: des petites et moyennes entreprises; des grandes entreprises; des centres de recherche et des centres techniques industriels; des chambres consulaires (chambres de métiers et de l'artisanat, chambres de commerce et de l'industrie, chambres d'agriculture); des collectivités territoriales (régions, départements, communes et structures intercommunales); des associations et des organismes homologues, à l'étranger et notamment en Europe à travers le Club EnR.

Ses compétences multiples lui permettent d'intervenir sous des formes très diversifiées d'orientation, de conseil ou de financement. Outre le conseil de direction centrale, l'ADEME compte 26 directions régionales (y compris celles d'outre-mer) et 3 représentations territoriales d'outre-mer (Saint-Pierre-et-Miquelon, Nouvelle-Calédonie et Polynésie française).

### 3.3.4 Le CEREMA : l'Ingénierie de la donnée territoriale

Le centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement ou **Cerema** est un établissement public à caractère administratif placé sous la tutelle conjointe du ministre de la transition écologique et solidaire, et du ministre de la cohésion

Le Cerema est composé de 3 directions techniques : eau, mer et fleuves (ex-Cetmef) ; infrastructures de transport et matériaux (ex-Setra) ; territoires et ville (ex-Certu) et de 8 directions territoriales (ex-CETE). Il compte également des représentations déconcentrées sur tout le territoire comme indiqué sur le site du centre. Les missions du Cerema concernent l'ensemble des thématiques de l'aménagement et du développement durable (urbanisme, environnement, infrastructures de transport, gestion des risques...). Il apporte un appui notamment aux collectivités territoriales et aux services déconcentrés de l'État.

Le Cerema, expert public en matière d'ingénierie des territoires, de mobilité, d'infrastructures, de numérique notamment, est l'un des partenaires de l'ANCT. Constituant, au plan national et territorial, un centre de ressources et d'expertises techniques et scientifiques en appui aux services de l'État et des collectivités locales, sa spécificité repose sur un ancrage territorial fort et sur sa capacité à faire le lien entre les administrations centrales, les services déconcentrés de l'État, les collectivités territoriales et

<sup>46</sup> [ademe.fr/lademe](http://ademe.fr/lademe)

l'ensemble des acteurs qui contribuent à la mise en œuvre des politiques publiques dans les champs de l'aménagement et du développement durable.

En 2019 le CEREMA disposait d'un budget de 240 millions d'€.

Fin 2019, à l'occasion du salon des maires et des collectivités territoriales, le Cerema et l'Avicca (organisation qui regroupe les collectivités engagées dans le numérique), ont signé une convention de partenariat pour accompagner les collectivités dans leurs projets, baptisée Territoires intelligents. L'objectif est d'apporter un accompagnement aux collectivités territoriales engagées, ou qui souhaitent s'engager, dans des projets de territoires intelligents complexes. Cet accompagnement s'adresse en particulier aux villes moyennes et petites et dans les territoires de faible densité, moins bien dotés en ingénierie. Pour le directeur général du CEREMA, Pascal Berteaud, *"ce partenariat et la mutualisation des expertises qui l'accompagne va dans le sens d'une intelligence territoriale commune et partagée. Il s'agit de donner les mêmes chances et la même qualité d'expertise à tous les territoires et à celles et ceux qui y vivent"*.

Différemment, le Cerema, propose aussi aux collectivités territoriales des méthodes de concertations citoyennes, avec une méthode innovante, via des ateliers dynamiques des territoires, pour co-construire l'avenir des territoires avec l'ensemble des acteurs : élus, acteurs socio-économiques, citoyens. Cette démarche d'ateliers dynamiques, qui se déroule sur une période de 3 à 9 mois, est adaptable aux besoins des territoires, en fonction de leur problématique, des moyens et des objectifs visés. L'un des points clef de cette démarche est d'accompagner le territoire et d'anticiper les points de blocage en proposant des méthodes qui désamorcent les conflits et contestations possibles.

### **3.4 Intelligence territoriale en région et département**

#### **3.4.1 Le rôle de l'échelon territorial : mise en réseau des acteurs privés et publics**

La déclinaison territoriale de la politique d'intelligence économique a été renforcée en 2005, par le biais d'une circulaire ministérielle. Dans chaque région, des schémas régionaux d'intelligence économique ont été mis en place, coordonnés au niveau national. Au niveau de chaque région, est placé un correspondant "intelligence économique", qui met en place un comité de pilotage, dénommé comité régional d'intelligence économique territorial (CRIET).

Ce comité est notamment composé des représentants de l'État, des services de l'État déconcentrés en charge de la sécurité économique et des directions d'entreprises. Le CRIET a pour mission de concevoir le schéma régional d'intelligence économique à mettre en place. Il est composé de trois parties : la définition d'un plan de sécurité économique visant à identifier et accompagner les entreprises sensibles, la création de portails d'intelligence économique, et les actions de formation à destination des responsables de PME-PMI.

L'objectif assigné aux CRIET s'inscrit donc pleinement dans une optique de mise en réseaux des acteurs publics et privés en matière d'intelligence économique. Ces mises en réseaux, et les partages d'informations qui en découlent, permettent ainsi une synergie entre la sphère publique et privée. En 2012, le rôle des départements est également renforcé en matière d'intelligence économique, par une circulaire du ministère de l'intérieur en date du 24 avril 2012. Cela répond à une nouvelle approche qui tend à prendre davantage en considération les bassins d'emplois et le tissu industriel à l'échelon local. Comme l'explique Eric Delbecq, cette approche territoriale souligne la prise en considération des actions politiques locales : "Le politique constitue le centre de gravité d'un dispositif d'intelligence territoriale, essentiellement parce qu'il est la seule légitime pour organiser l'espace. Élu, il dispose du pouvoir que confie le peuple à ses représentants pour opérer la synergie des énergies territoriales et se rapprocher le plus possible d'un intérêt général".

Au-delà de la légitimité d'action des élus locaux, cette démarche vise à revaloriser l'échelon territorial, qui est le plus à même de définir les priorités locales en matière de risques et de priorités sur le plan de l'intelligence économique.

Dans cette perspective, l'État met à disposition des acteurs locaux ses capacités de recueil et de diffusion du renseignement, afin de permettre aux échelons locaux de prendre les décisions les plus pertinentes. Cette porosité entre les sphères publiques et privées, chacune avec leurs compétences et leurs failles, vise à diffuser les bonnes pratiques, à susciter l'innovation, dans des objectifs clairement définis. C'est l'application même de la logique d'une stratégie en réseau, qui est mise en place.

Par ailleurs, comme le soulignent Stéphane Mortier, Catherine De La Robertie et Norbert Lebrument, dans leur rapport "La politique publique d'intelligence économique" : le management public au service de l'entreprise" (2014), le ministère de l'Intérieur occupe une place importante dans le dispositif : Ses responsabilités en matière d'intelligence économique reposent sur deux missions fondamentales : d'une part, l'animation du réseau territorial organisé autour du préfet de région et, d'autre part, la protection des entreprises et la contre-ingérence.

La mise en place et la gestion de la politique publique d'intelligence économique territoriale repose donc sur le corps préfectoral. La direction centrale du renseignement intérieur (DGSI) reste attachée à ses missions de contre-ingérence. Toutefois, cette prévalence du ministère de l'intérieur suscite aussi des réticences pour ceux qui y voient un signe de contrôle des préfets sur cette thématique.

En définitive, cette évolution de gouvernance de l'intelligence économique met en évidence le rôle de facilitateur de l'État. Dans cette mise en réseau des entreprises avec la sphère publique, il faut ainsi y voir la consécration d'un objectif commun de la politique publique d'intelligence économique : l'accroissement de la compétitivité et le maintien de l'emploi.

En instaurant une telle politique publique, l'État vise à faire adopter par les entreprises une réelle démarche d'intelligence économique, en d'autres termes à agir sur l'inertie structurelle des entreprises.

Dans leur rapport, Stéphane Mortier, Catherine De La Robertie et Norbert Lebrument rappellent que la spécificité de la politique publique d'intelligence économique, c'est qu'elle n'impose rien : elle crée simplement les conditions de la prise en compte d'une démarche d'intelligence économique.

Il s'agit de la mise en œuvre de moyens en vue d'inciter le monde de l'entreprise à travailler en réseau.

### **3.4.2 Fragilité du rôle de conseil des services préfectoraux auprès des collectivités locales**

Désormais (cf 3.2.5), l'action préfectorale est à la fois verticale, pour les politiques nationales, et horizontale, pour les projets locaux. Les préfetures doivent repenser leur rôle local d'une part dans la mise en œuvre des politiques publiques nationales dans les domaines identifiés comme prioritaires, et d'autre part en devenant dans d'autres domaines coordinatrices, conseillères ou accompagnatrices des acteurs locaux.

En effet, quoiqu'il relève du ministère de l'Intérieur, le préfet est le représentant de l'ensemble du gouvernement et de chacun de ses membres. Il doit donc mettre en œuvre et coordonner toutes les politiques publiques gouvernementales dans sa circonscription.

Or au-delà des ambitions affichées et répétées, la réalité du fonctionnement de l'administration territoriale (préfetures et sous-préfetures) est, depuis 2016, fortement impactée par la mise en œuvre du Plan « Préfetures Nouvelle Génération » (PPNG). Le but de cette réforme est, par la modernisation des procédures, de permettre de dégager des "marges de manœuvre", avec la suppression d'emplois (1300) au nom du nécessaire « effort budgétaire » pour concentrer les effectifs sur les missions prioritaires du réseau préfectoral.

Ces missions essentielles sont :

1. La sécurité et l'ordre public ;
2. La coordination des politiques publiques ;
3. Le contrôle de la légalité et le contrôle budgétaire des collectivités locales
4. La lutte contre la fraude documentaire.

Sur ces quatre missions, les dramatiques attaquent terroristes que le pays a subi depuis 2015, ont conduit à recentrer toute l'attention des représentants de l'Etat sur la mission de sécurité et d'ordre public. Néanmoins, ces dernières années, compte tenu de la faible croissance économique française et par le prisme de l'ordre public à garantir lors des mouvements sociaux (grèves, manifestations), les sujets socio-économiques des territoires se sont hissés dans l'agenda des priorités publiques. Le mouvement national des "gilets jaunes" a ainsi violemment mis en exergue l'importance de ces sujets.

De fait, la mission prioritaire n°3 du PPNG, à savoir le contrôle de la légalité et le contrôle budgétaire des collectivités locales, qui s'insère pleinement dans la **logique d'intelligence territoriale**, a toute son importance. En effet, le but est de pouvoir positionner les services de l'Etat déconcentrés en appui technique (domaines législatifs et réglementaires) des collectivités locales.

Or, même si le PPNG vise à renforcer la mission de contrôle de légalité en développant la capacité d'expertise des services juridiques, notamment en créant des pôles d'expertise en capacité d'émettre un avis sous 15 jours (8 pôles d'appui juridique spécialisés ont été créés depuis 2017 à Lyon, Orléans, Dijon, Marseille, Limoges, Lille, Strasbourg et Nantes), cette mission du contrôle de légalité, historiquement confiée au préfet par l'article 72 de la Constitution, a connu une baisse très importante de ses effectifs dédiés.

Entre 2009 et 2016, environ un quart (24,5 %) des postes ont été supprimés, passant de 1 173 à 885 emplois temps plein (ETP). Le rapport législatif du Sénat préparatoire à la loi de finances de 2018 mentionne, s'agissant des sous-préfectures, "qu'il serait temps de leur donner des perspectives claires<sup>47</sup> sur leurs missions et d'adapter leurs moyens".

En effet, un rapport de la Cour des comptes souligne dès 2016 la nature très hétérogène tant quantitative que qualitative du contrôle exercé par les préfetures. S'agissant des raisons de la faiblesse de ce contrôle, le rapport pointe le manque de temps, de capacité d'expertise des agents et d'efficience de la procédure de transmission des actes. Ainsi, le projet annuel de performance (PAP) "Administration générale et territoriale de l'État", annexe au projet de loi de finances pour 2018, indique clairement que : *"La stabilisation du niveau des effectifs de contrôle depuis 2012 [...] ne permet pas d'augmenter significativement le nombre d'actes contrôlés annuellement [...] d'autre part, le contexte récent de la réforme territoriale [...] obère [...] à la fois l'organisation interne et les moyens disponibles sur la mission de contrôle"*.

Enfin, le *Rapport du Sénat n°114 pour avis sur le projet de loi de finances 2018*<sup>48</sup> rappelle le rôle de conseil aux élus des services préfectoraux, *"qui s'apparente de plus en plus à une mission d'appui à l'ingénierie de projet"*. Cette mission ne relève pas officiellement des services de contrôle de légalité mais "en pratique est assurée au sein des préfetures par les agents affectés dans ce service". Ce qui démontre la fragilité des moyens dédiés à ce rôle de conseil.

Un écart important apparaît donc entre l'affichage du renforcement de la mission prioritaire que constitue le contrôle de légalité et la réalité. Cette mission est pourtant aujourd'hui essentielle, avec la mise en place récente d'importantes intercommunalités notamment. Elle représente pour les collectivités locales une sécurité juridique, cette sécurité étant particulièrement nécessaire pour les petites communes.

---

<sup>47</sup> [senat.fr/rap/a17-114-1/a17-114-13.html](http://senat.fr/rap/a17-114-1/a17-114-13.html) : Projet de loi de finances pour 2018 : Administration générale et territoriale de l'État

<sup>48</sup> Senat.fr : Liste des personnes entendues Projet de loi de finances pour 2018 : Administration générale et territoriale de l'État

De fait, le rapport législatif du Sénat préparatoire à la loi de finances pour 2019 indique clairement "la réaffirmation du rôle de l'État en matière d'ingénierie territoriale pourrait être une bonne nouvelle si les moyens correspondants suivaient, ce qui risque de ne pas être le cas<sup>49</sup>."

Cette fragilité d'appui technique des services déconcentrés de l'Etat s'insère en outre dans le mouvement plus global de balancier entre Etat et collectivités locales s'agissant des domaines de compétences (cf paragraphe 3.2.1). Cette reconfiguration des rapports entre l'État territorial et ses partenaires locaux reste complexe car tout en souhaitant préserver farouchement leurs attributions et prérogatives, les élus entendent aussi obtenir le soutien de l'État dès que nécessaire. Les directives gouvernementales érigent désormais le préfet davantage comme une figure animatrice, facilitatrice et coordinatrice que comme un initiateur de projets ou un dirigeant du territoire.

Or la demande d'État reste particulièrement forte dans les territoires au dynamisme économique faible et dans les petites collectivités, faiblement dotées en moyens humains et financiers, qui peinent souvent à exercer toutes les compétences que la loi leur attribue.

### 3.4.3 La notion centrale pour l'Etat : la sécurité économique

Considérant l'intelligence économique comme composée de deux volets, un offensif et un défensif, suite à la réforme de 2019 l'action de l'Etat s'est recentrée sur le volet défensif : la protection de ses actifs les plus stratégiques.

Dans le cadre de la loi NOTRe, l'Etat a "externalisé" une partie de ses compétences en matière de développement économique (attractivité du territoire<sup>50</sup>, recherche d'investissements) et les a confiées à un chef de file qui est dorénavant le Conseil Régional. « *Les actions concourant au développement économique, telles que les financements des entreprises, cette politique économique qui avant, était réalisée en partie par les gens de Bercy, et par la DIRECCTE au niveau local, ont été confiées au Conseil Régional* » (Entretien réalisé le 14 janvier 2020 avec M. Florent Galko, coordonnateur régional à la sécurité économique et délégué à l'accompagnement régional de la défense auprès du préfet de la Région Occitanie.)

La réforme de 2019 conçoit l'action de l'Etat comme limitée à son domaine régalien, c'est à dire le volet défensif de l'intelligence économique : la sécurité économique, impliquant les forces sécuritaires et régaliennes.

Au niveau territorial, le **comité régional de sécurité économique** coordonne et fait la synthèse de toutes les activités de sécurité économique et de détection des menaces pesant sur les entreprises et sur les actifs les plus stratégiques (institutions, laboratoires, entreprises mais aussi collectivités).

L'équipe composant ce comité est donc étatique (délégué régional de l'ANSSI, sécurité intérieure, DRSD, douanes, DISSE, renseignement territorial, gendarmerie nationale).

*"L'objectif est d'identifier nos entreprises stratégiques en Région, qu'il s'agisse d'une entreprise détenant une technologie particulière, ou une technologie de rupture, ou parce qu'il s'agit d'un endroit reculé et que les entreprises en places constituent des bassins d'emplois. Cette identification repose sur l'intelligence collective. Tous ensemble, on a une bonne connaissance du tissu économique régional : la filière aéronautique et spatiale sur Toulouse, les entreprises de santé du côté de Montpellier, des agro-industries et du numérique. Des filières stratégiques pour la Région. La lecture est assez simple : l'information vient "du bas" et il y a ensuite un échange entre le niveau territorial et Paris pour transmettre ce qu'on estime être stratégique. Il y a une volonté accrue de la DGE [direction générale des entreprises, au sein du ministère de l'Economie et des Finances] de travailler davantage avec le niveau territorial qui est détenteur de cette connaissance locale."(Ibid)*

<sup>49</sup> [senat.fr/rap/a18-153-1/a18-153-13.html](http://senat.fr/rap/a18-153-1/a18-153-13.html) - Projet de loi de finances pour 2019 : Administration générale et territoriale de l'État

<sup>50</sup> Rémy Pautrat – Eric Delbecque : Créer-une-dynamique-d 'intelligence- territoriale.

Par ailleurs, les **commissaires aux restructurations et à la prévention des difficultés des entreprises** (CRP) sont également associés à ce dispositif de sécurité économique. Positionnés auprès des préfets de région, les CRP interviennent en lien avec l'ensemble des services de l'Etat, les opérateurs publics et les collectivités territoriales pour la prévention des difficultés des entreprises mais aussi dans l'appui opérationnel à la restructuration des entreprises, voire l'accompagnement de l'entreprise en procédure ouverte auprès du tribunal de commerce.

Or, en matière de sécurité économique, la menace d'investissements étrangers non "souhaitables" pèsera plus lourdement sur une entreprise déjà fragilisée. Il est donc nécessaire de renforcer le lien de l'Etat avec les entreprises en difficulté pour se prémunir de toute prise de contrôle d'une entreprise à l'activité potentiellement stratégique.

#### **3.4.4 Le volet offensif relève de la responsabilité des conseils régionaux**

Entretien 14.01.2020 - M. Florent Galko, coordonnateur de l'Intelligence Economique pour l'Occitanie

**Une limite de l'appareil étatique réside dans la répartition des responsabilités dans les volets offensif/défensif en matière d'intelligence économique.** Avant la loi NOTRE, l'Etat était responsable du développement économique et de l'attractivité des territoires au travers des DIRECCTE. Les effectifs de Bercy en déconcentré ont été divisés par 4 suite à la réforme territoriale, une nouvelle répartition des tâches s'est imposée. Le conseil économique Etat-Régions du 18 décembre 2019<sup>51</sup> a confirmé cette nouvelle répartition des responsabilités offensif/ défensif, tout en insistant sur les notions de coopération et de partenariat.

Les politiques d'attractivité, d'influence, sont mises en œuvre par les agences régionales de développement. La coordination au niveau régional se fait par la tenue d'un **comité stratégique régional** qui réunit acteurs étatiques et locaux.

*"Question : Dans la circulaire de 2019, on voit l'émergence d'une notion offensive (influence) qui n'apparaissait pas dans les précédents textes. Cela traduit-il une volonté de renforcer l'action offensive au niveau national ?"*

**Réponse Mr Galko :** *Au niveau territorial non, car la loi NOTRE confie au Conseil Régional cette prérogative. L'Etat n'a pas d'action en termes d'attractivité.*

**Question :** *Donc il y a un besoin de se coordonner avec le Conseil Régional.*

**Réponse Mr Galko :** *Au niveau national, il y a cette logique d'influence, d'attractivité du territoire comme politique publique (attirer cerveaux et entreprises). L'Etat central marche en équilibre entre la permission aux investisseurs étrangers de venir s'implanter et acheter des sociétés en France et de l'autre côté, faire attention à ce qu'ils ne nous raflent pas nos compétences et savoir-faire. On aime bien attirer les capitaux chinois d'un côté mais on se méfie des capitaux chinois paradoxalement.*

*L'équilibre est assez fragile mais cela fonctionne.*

**La coordination est le mot d'ordre :**

*"Un comité stratégique d'intelligence économique doit être constitué afin de recoller les volets défensifs régional et offensif pour s'assurer de la cohérence système. Les informations détenues par l'Etat sont parfois un peu sensibles, elles ne seront pas livrées au Conseil Régional, néanmoins on va s'assurer qu'ils attirent les bonnes personnes, qu'ils font attention aux capitaux étrangers, on insistera sur le rappel des règles d'engagement et de suivi des IEF (Investissements étrangers en France). On va s'assurer que les*

---

<sup>51</sup> Ministère de l'intérieur : Charte partenariale – Etat-Régions de France Intelligence économique territoriales -Sécurité Economique

*filières qu'ils veulent développer au niveau de la Région sont les bonnes filières, celles qui sont suivies par l'E au niveau central et local.*

*Beaucoup de travail portera sur la sensibilisation : des entreprises, des institutions, des collectivités en matière de risque (cyber, sécurité économique). Ce comité stratégique ne réunira pas que l'Etat et le Conseil Régional. Il y aura l'agence régionale de développement économique, les chambres consulaires, tous les acteurs qui comptent au niveau de la Région.*

*Le pôle Aerospace Valley est incontournable dans ce type d'instance, compte tenu du poids de la filière aéronautique et spatiale. En tout cas ce sera un format élargi pour avoir une vision d'ensemble du développement économique et de la sécurité économique parce qu'on ne peut pas faire de développement sans avoir de piliers robustes en termes de sécurité économique." (Ibid)*

*"C'est la continuité de ce qui a été écrit en termes de déconcentration et décentralisation. C'est un tout cohérent."*

L'externalisation de compétences "offensives" représente potentiellement un risque de perte de maîtrise de l'Etat central face à des Conseils Régionaux de couleurs politiques différentes, toutefois, ce risque doit être nuancé par l'autonomie qui est d'ores et déjà acquise aux territoires en termes de développement d'une part, et d'autre part en raison de "l'intérêt commun" du développement économique territorial :

*"La logique et le bon sens seront capables de perdurer face aux alternances politiques. Il y a des schémas de développement économique qui sont signés au niveau de la Région, il y a actuellement en négociation un contrat de plan Etat-Région, tout cela est écrit avec les co-financements et actions de chaque partie. Quelle que soit l'alternance politique, ces documents fondateurs resteront.*

*En termes de projections et de perspectives de développement économique, même si on a un petit peu externalisé aux conseils Régionaux, l'Etat est le garant de ce qui se passe en termes de développement et de suivi des filières. Il y a une bonne intelligence collective entre l'Etat, les collectivités, les différents acteurs. C'est le bon sens qui commande."*

Les politiques d'attractivité, d'influence, sont mises en œuvre par les agences régionales de développement. La coordination au niveau régional se fait par la tenue d'un comité stratégique régional qui réunit acteurs étatiques et régionaux.

### **3.4.5 Le département, territoire à fort enjeu**

**Sur un total de 14 millions de salariés en France (en équivalent temps plein), 7 millions travaillent dans les PME-TPE. La France compte 3,1 millions de TPE et PME, soit 99,8 % du nombre total d'entreprises. L'implantation territoriale de ces TPE/PME est majoritairement à l'échelle d'un département.**

L'existence de cet échelon territorial a pourtant été sérieusement remise en question au cours des années 2000, au profit du couple "intercommunalité-Région", considéré comme plus adapté à la gestion territoriale telle que conçue par les institutions européennes. Cependant, le département a conservé toute sa pertinence en termes de maillage territorial, car celui-ci demeurerait incomplet en l'absence de territoire "intermédiaire" entre la Région et les grandes métropoles régionales, compte tenu de l'organisation géographique de la France.

En matière de gestion de crise nationale, le constat est le même. La crise sanitaire actuelle a confirmé cette analyse<sup>52</sup> : le pouvoir politique a d'ailleurs consacré le département comme échelon de conduite du déconfinement. En matière de sécurité économique, l'enjeu est d'étendre aux départements la responsabilité de l'Etat en matière de coordination au travers de la mise en place d'un référent sécurité économique (ce rôle sera endossé par le directeur de cabinet du préfet de département).

---

<sup>52</sup> lefigaro.fr/vox : Carte du déconfinement : la France se réconcilie avec ses départements

*"En ce moment on est en train de réaliser une cartographie des enjeux (pas des entreprises) stratégiques par département. En faisant le lien avec les filières, les institutions, les laboratoires présents. Une fois définis les enjeux départementaux, on regarde comment manager cela."(Ibid)*

Mais la vision départementale pure ne suffit pas. *"Par exemple, la Mecanic Vallée est un cluster interdépartemental de sous-traitants de l'industrie aéronautique et spatiale qui s'étend sur deux départements (Lot et Aveyron). Donc c'est à nous de nous organiser pour mieux les sensibiliser et les accompagner." (Ibid)*

Entretien 14. Jan.2020 avec M. Florent Galko - coordonnateur de l'Intelligence Economique pour l'Occitanie

### **3.4.6 Le désengagement de l'Etat en matière de pôles de compétitivité**

Définition du pôle de compétitivité par la DATAR : un *"rassemblement, sur un territoire bien identifié et sur une thématique ciblée, d'entreprises petites, moyennes ou grandes, de laboratoires de recherche et d'établissements de formation"*.

La politique des pôles de compétitivité a été initiée en 2004. Elle permet l'attribution de subventions publiques et l'application d'un régime fiscal particulier à un ensemble d'activités regroupées, "pour mobiliser les facteurs clefs de la compétitivité, au premier rang desquels figure la capacité d'innovation, et pour développer la croissance et l'emploi sur les marchés porteurs"<sup>53</sup>.

Dans cet objectif, elle vise également à rapprocher la recherche privée et publique.

Depuis la création de cette politique publique, quatre phases se sont succédées. La phase 4 a été décidée en 2018. Recouvrant la période 2019-2022, elle prévoit la labellisation de 48 pôles pour quatre ans et de 8 pôles pour un an, s'inscrivant dans un cadre collaboratif européen.

Le Premier ministre Edouard Philippe a confirmé le 1er octobre 2019 le désengagement de l'Etat dans les pôles de compétitivité avec leur transfert vers les Régions. Dans une logique de décentralisation de la compétence économique, celles-ci ont également récupéré intégralement les crédits de l'État pour les dépenses de fonctionnement des pôles (15 millions d'euros pour 2020).

Cette décision n'a pas remporté d'adhésion unanime : si les régions y voient la suite logique du renforcement de leurs prérogatives en matière de développement économique, d'autres acteurs se sont inquiétés des conséquences de ce désengagement sur les enjeux d'innovation.

La fin de la gouvernance partagée entre Etat, Régions et pôles pose plusieurs questions de fond :

#### ***Demeurera-t-il une stratégie nationale pour les pôles ?***

Jusqu'à présent, le pilotage tripartite des pôles de compétitivité permettait de conjuguer les enjeux du développement économique régional avec une stratégie nationale autour des filières économiques d'excellence. Mais les Régions, comme nous l'avons précédemment illustré avec l'exemple de la Nouvelle-Aquitaine, sont dans une logique davantage concurrentielle que collaborative. Aussi la crainte d'une "régionalisation de l'innovation" demeure, en l'absence d'objectifs garantissant la collaboration entre les Régions.

#### ***Quelles conséquences sur la mise en œuvre de la phase 4 et pour la suite ?***

Le transfert aux régions de l'intégralité des crédits prévus pour la phase 4 devrait intervenir avec des règles de répartition fixées par l'État. Cependant, se pose la question de l'après-phase 4 : il est possible que l'Etat ne verse plus de compensation financière aux Régions pour leur nouvelle compétence. Les Régions auront-elles les moyens de l'ambition gouvernementale ?

---

<sup>53</sup> competitivite.gouv.fr : La politique des poles

## ***Demain, quelle attractivité pour les pôles ?***

La "régionalisation de l'innovation" pourrait également avoir comme conséquence néfaste le désintérêt des grands groupes industriels pour l'activité au sein des pôles. En effet, les grands groupes pourraient être tentés de privilégier leurs enjeux nationaux, européens, internationaux, au détriment de l'échelon régional, si celui-ci ne s'inscrit pas dans une stratégie qui va "au-delà du territoire".

### **3.4.7 Lobbying des régions à l'échelon Européen**

A l'instar de la plupart des pays européens, les 13 régions françaises possèdent un bureau de représentation à Bruxelles. Trois autres institutions territoriales possèdent également un bureau de représentation : les régions ultrapériphériques (conseil régional de Guadeloupe, collectivité territoriale de Guyane, et collectivité d'outre-mer de Saint Martin), la Métropole de Lyon/Ville de Lyon, et Association des Maires de France et Présidents d'intercommunalité.

Ces bureaux de représentation répondent à 4 grandes missions :

- **La veille** : suivre l'actualité des politiques et des programmes européens et informer les collectivités des évolutions susceptibles d'avoir un impact sur leur activité
- **L'aide au montage de projets européens** : appui technique aux collectivités dans la préparation et la rédaction de réponse aux appels à propositions publiés par la Commission européenne dans le cadre des différents programmes de financements européens ouverts aux autorités régionales et locales (et aux porteurs de projets présents sur leur territoire, y compris les entreprises)
- **La mise en relation des acteurs des collectivités** locales et régionales avec les institutions européennes
- **Le lobbying** : défendre et promouvoir les intérêts des collectivités auprès des institutions européennes

Ces représentations constituent un outil privilégié d'accès aux financements européens pour les différents acteurs du territoire, à l'instar des collectivités territoriales qui peuvent bénéficier des fonds structurels, comme le Fonds social européen (FSE) ou le Fonds européen de développement régional (Feder) dans le cadre de projets liés à leurs compétences. Mais elles peuvent également accéder à des financements sectoriels qui viennent apporter une contribution importante à des projets d'ampleur.

Les PME peuvent obtenir un financement sous forme de subventions, de prêts ou de garanties. Les subventions apportent une aide directe, tandis que les autres formes de financement sont accordées par l'intermédiaire de programmes gérés au niveau national. L'existence même de ces fonds, et les mécanismes d'accès des entreprises à ces fonds sont cependant généralement mal maîtrisés par ces dernières. Leur capacité d'accès à ces mécanismes de soutien est in fine très dépendante de la posture pro-active des régions où elles opèrent.

## **3.5 Intelligence territoriale à l'économie locale des entreprises**

### **3.5.1 L'Intelligence économique des PME française**

Le tissu économique français étant composé à plus de 90 % de PME, il est intéressant de regarder les pratiques en intelligence économique. L'intérêt c'est de connaître le niveau de transmission et la pénétration de l'Etat dans la stratégie d'intelligence économique appliquée à l'économie réelle d'entreprise.

Pour les grandes entreprises le "concept" d'intelligence économique est une discipline familière, des cellules sont existantes, souvent d'anciens officiers dirigent leurs services avec des techniques et méthodes militaires. Les démarches ont par la suite été proposées à des fins de développement, ainsi le

traitement, la recherche d'information et l'utilisation de celle-ci ont un but, prendre des parts de marchés, protection des brevets, l'information retenue s'est recentrée sur l'entreprise.

Depuis l'avènement du numérique et de l'internet mondial, l'intelligence économique est appliquée à l'entreprise en termes d'image. La RSE, concept des années 60<sup>54</sup> a été remis au goût du jour, en y apportant "l'image" de marque de l'entreprise, par la production et la diffusion d'information afin de valoriser l'entreprise.

Aujourd'hui l'entreprise veut être transparente à travers ses actions et se construit une image, c'est une facette de l'intelligence économique que d'avoir un comportement social responsable, une transparence financière et des actions sociétales.

Toutes ces actions ne sont plus des contraintes, elles rentrent dans une schématique d'anticipation et une stratégie globale d'entreprise, qui in-fine doit pouvoir apporter du développement et de la croissance. L'image d'une entreprise crée de l'argent et du business.

La mise en œuvre de cellules d'intelligences économiques est difficile dans les PME, car leur développement est réalisé sur un rayon et une zone de chalandises qui n'excède pas la France et reste au niveau d'un territoire, leur développement peut parfois s'accompagner de sous-traitances avec de grands groupes ayant une stratégie à long terme.

Ainsi, souvent le développement économique de certaines PME, est dépendant des marchés territoriaux de "grandes entreprises", qui utilisent leurs compétences, les rendant dépendant de la stratégie de celles-ci. L'implication des salariés au sein d'une entreprise est le premier facteur de développement d'une intelligence économique d'entreprise. Sous l'impulsion du ou des dirigeants, en inscrivant les pratiques et la culture de la transmission d'information sont la base même d'un développement.

La posture des salariés et leur motivation à promouvoir l'entreprise de façon comportementale sont un enjeu, la conduite d'un changement et la prise de conscience dans une globalisation d'intelligence économique interne doit se construire sur la motivation des salariés.

### **3.5.2 L'exemple de la Plastics Vallée**

#### **Le pouvoir d'initiative du tissu économique local : un facteur de réussite déterminant**

Si l'appareil étatique se voit confier d'importantes responsabilités dans les dispositifs d'intelligence territoriale, le rôle crucial de la capacité collaborative des entreprises constitutives du tissu économique n'est pas à occulter. Plus encore, cette prédisposition à collaborer avec l'ensemble des acteurs locaux est déterminante, voire indispensable, pour établir le dynamisme et la résilience économique des territoires.

Elle est, de manière intéressante, caractéristique du "Mittelsand" allemand (entreprises de tailles intermédiaires outre Rhin) et se traduit dans les faits par des circuits d'approvisionnement courts et optimisés permettant une réactivité et une compétitivité accrue ainsi que des liens solides avec les instances locales de formation professionnelle, et de recherche.

Cette cohésion locale des acteurs économiques du territoire peut s'avérer des plus puissante, y compris en France, comme l'exemple de la "Plastics Valley" dans la région d'Oyonnax en témoigne : elle affiche aujourd'hui la plus forte concentration d'entreprises spécialisées dans le plastique en Europe. Les caractéristiques très particulières de ce territoire en ont fait ce que les économistes appellent un "district industriel", comme il en existait dans l'Italie du Nord ou dans la Vallée de l'Arve.

---

<sup>54</sup> RSE : Social Responsibilities of the Businessman - H. Bowen 1953 -The Responsible Corporation - G. Goyder - 1961

## **Plastics Vallée : comment l'initiative entrepreneuriale concertée a su transformer le territoire**

*Parce que la terre était difficile à cultiver, les agriculteurs d'Oyonnax (Ain) ont dû très tôt s'adonner à des activités complémentaires pour se constituer un complément de revenu. Au XVIIIe siècle, ils ont commencé à fabriquer des peignes en bois de buis et ensuite en corne de vache. Cette activité, au départ annexe, devient avec la reconnaissance du temps et des acheteurs, une activité à part entière. Fin XIX/début XXème siècle, une industrie se développe avec l'arrivée de différentes matières plastiques. L'activité industrielle se détache du travail paysan familial et se spécialise. De nombreuses petites entreprises sont créées. Elles restent cependant marquées par leur origine paysanne, notamment à travers l'articulation coopération / concurrence. Comme dans l'agriculture, on est concurrent mais on s'entraide en cas de souci (comme pour le fauchage quand l'orage menace).*

*Au sortir de la seconde guerre mondiale, la plasturgie se développe et la production se diversifie : lunettes, articles sanitaires et de ménage, jouets, pièces techniques, emballage, mobilier de jardin, etc. La poursuite de l'écosystème régional se caractérise par une osmose travail salarié / entrepreneuriat : les ouvriers professionnels (moulistes notamment) ont des compétences qui se vendent sur le marché du travail et ils travaillent beaucoup, dans la perspective de devenir un jour eux aussi patrons, ce qui se produit souvent dans les années 50. Ce fonctionnement est la base de la flexibilité du système (réponses rapides aux marchés et donneurs d'ordre). De cet environnement naît un système d'entreprises souvent petites et moyennes avec des activités concurrentes et complémentaires, qui travaillent en sous-traitance l'une de l'autre ou disposent d'un accès au marché.*

*Le succès de cette industrie locale est tel qu'au début des années 1980, ce bassin est surnommé la "Plastics Vallée", regroupant plus de 600 entreprises dans le secteur de la plasturgie, ainsi que des structures de recherche et de développement (Centre Technique industriel de la Plasturgie et des composites) et de formation (Lycée Arbez-Carme, INSA). La Plastics vallée est le premier pôle de la plasturgie en Europe. En 1989, sous l'impulsion d'industriels, le "Pôle européen de la plasturgie" (PEP) est créé. Son rôle est d'être l'outil donnant les moyens aux PME locales de conduire des recherches et d'accéder à du matériel technologique. Le tissu industriel local regroupe les fabricants de produits finaux, les sous-traitants, et l'ensemble des entreprises fournissant et faisant évoluer l'outil productif vers les techniques de production les plus avancées et les plus compétitives.*

*Plusieurs groupements industriels se sont constitués et ont mis en commun leurs achats et ont élargi leur coopération à la prospection commerciale. Peu avant 2000, ce pôle historique de la plasturgie affiche 750 entreprises, pour la plupart des PME-PMI de petite taille, qui emploient à peu près la moitié des 23.000 salariés du bassin d'Oyonnax. Elles réalisent approximativement 12 % du chiffre d'affaires français de ce secteur.*

*La ville de Bellignat fait partie intégrante de la zone du pôle de compétitivité pour la plasturgie, Plastipolis, labellisé en 2005. La commune compte environ 150 industries et accueille des établissements de formation ayant trait à la plasturgie. Les étudiants ont donc la possibilité de faire toutes leurs études là-bas, du BEP au diplôme d'ingénieur, dans des écoles reconnues. De nombreuses entreprises européennes se rendent également à Bellignat afin de réfléchir sur des innovations et effectuer des tests. Le développement de la ville s'est fait en parallèle de celle de l'industrie plasturgique. En 1974, Bellignat ne comptait que 700 à 800 habitants. Aujourd'hui, 3 850 personnes y vivent. C'est d'ailleurs la seule commune du haut Bugey à augmenter sa démographie chaque année.*

Cette exemple illustre, s'il en était besoin, le rôle crucial de la culture collaborative à l'échelle des territoires. Dans le cas de la "Plastics Vallée", il semble cependant qu'elle soit plus issue de l'héritage socio-culturel local, que le fruit d'une insufflation de l'appareil étatique. C'est pourtant sur cette vision partagée par l'ensemble des acteurs locaux que repose toute action dirigée et coordonnée, inscrite dans la durée, au service de l'économie des territoires. Il est malheureusement à craindre que toute initiative d'intelligence territoriale s'achève rapidement de manière infructueuse lorsque cette vision intégrée et partagée n'est pas donnée, et entretenue par un dispositif ad hoc. Dans ce domaine, les acteurs territoriaux doivent sans nul doute assumer une responsabilité pédagogique de première importance au service de la cohésion sociale et économique des territoires.

### 3.5.3 Gouvernance territoriale : ancrage des filiales étrangères

Les investissements étrangers sont un facteur indéniable de croissance économique pour la France. En 2019, le pays était la troisième destination mondiale des investissements directs étrangers.

Cependant, et au-delà de la problématique de vigilance et de contrôle de l'Etat sur les secteurs stratégiques (évoquée en 3.2.1), une approche purement financière et court-termisme de captation des investissements étrangers au profit du financement de l'économie en France a également fait la démonstration de ses faiblesses au travers de délocalisations brutales, le plus souvent accompagnées d'une perte de l'outil productif et de savoir-faire durablement préjudiciables.

Cette approche financière se doit donc d'être complétée d'une vision stratégique à plus long terme permettant de poser les garanties d'une pérennisation des activités financées. Ces garanties reposent notamment sur la compétitivité et l'attractivité des territoires, dont les ressources en termes d'infrastructures, d'éducation, de R&D et de tissu économique (création d'écosystèmes) doivent s'assembler intelligemment pour constituer un avantage compétitif décisif pour le développement durable des activités financées. C'est à travers ces perspectives que le maintien des activités et la conservation des savoir-faire développés pourra être sécurisé.

Si l'Etat et les collectivités territoriales tentent parfois d'intervenir en faveur de l'ancrage territorial des investissements étrangers, l'action publique dans ce domaine est dispersée entre une pléiade d'acteurs (Collectivités territoriales, agences territoriales, DIRECCTE, CCI, Pôles de compétitivité etc.) qui, en l'absence d'une autorité et d'un leadership reconnu par le territoire, ne peuvent se poser au mieux qu'en facilitateur-coordonnateur des concertations, lorsqu'elles ont lieu.

### 3.5.4 Le tissu économique d'entreprise française : L'Autodidactie des chefs d'entreprises

Depuis la révolution, la France n'aime pas les élites et l'élitisme français. Elite, de l'ancien mot français "eslit", "Elire", et qui indique "*un groupe minoritaire de personnes ayant, dans une société, une place éminente due à certaines qualités valorisées socialement*".

Les élites françaises avec au commencement la noblesse et ensuite l'élitisme de la réussite par l'argent pour aller vers l'élitisme de formation et d'enseignement pour tous, ainsi Jules Ferry et la création des écoles ouvertes pour tous, permet une élévation sociale, ce qui fait disparaître ou masquer les inégalités de destins, de naissances, la création de L'ENA en 1944, symbolise l'élitisme à la française.

Structurellement la France a toujours eu des industries qui ne nécessitaient pas de compétences particulières, ainsi le métier de mineur, ou de travail à la chaîne (fordisme) permettait au plus grand nombre de travailler sans avoir fait de grandes écoles et qui très souvent se retrouvait avec une pioche à la main après un certificat d'étude.

*"La France s'est construite avec 10% de la population qui dirige et 90% de personnes qui exécute."*

Depuis 40 ans, la France est constituée d'entreprises moyennes ( $\pm 3$  Millions de PME- TPE) avec rarement des monopoles de secteur. Mais l'Etat français est encore présent dans  $\pm 1600$  entreprises<sup>55</sup> pour un effectif global de  $\pm 800\ 000$  salariés.

La création de "majors" français dans leurs secteurs et qui ont eu des réussites à l'échelle de l'hexagone au sortir de la guerre jusque dans les années 80 sont nombreuses (François Pinault -Kering, Gérard Mulliez Auchan, Jean-Claude Decaux – JCDecaux). Le point commun, c'est qu'ils n'avaient pas de diplôme ou de formation. Mais ils sont encore rattachés à une certaine "caste sociale", puisqu'ils avaient au départ un foncier (entreprise familiale notable), qui leur ont permis de démarrer leurs entreprises respectives de façon plus sereine.

<sup>55</sup>insee.fr : statistiques - 1 625 sociétés contrôlées par l'État fin 2015

F.Mitterrand prendra un virage à 360°, et demandera à ce que tous les étudiants français puissent accéder à l'université, ce qui se traduira depuis bientôt 40 ans, à une réussite de  $\pm 90\%$  au bac et une entrée universitaire massive.

Il en résulte que depuis 40 ans, mécaniquement les créateurs d'entreprises sont plus diplômés du fait du nombre de personnes intégrant les universités et les grandes écoles, mais ils sont plus nombreux à avoir un niveau de formation similaire et plus nombreux à subir les aléas des marchés et donc des licenciements. Après les années 80, et l'arrivée de François Mitterrand à la tête de la France, les bacheliers étaient de l'ordre de 10%. Seule 10% de la population accédait aux études supérieures et à l'université, les 90% restant, basculaient sur des métiers sous forme d'apprentissage (Boulangier, Boucher, Coiffeur) et pour d'autres, dans des métiers rapidement accessibles, l'hôtellerie et restaurant (femme de chambre, serveur, barman.).

Ainsi au fil des années la France est devenue un pays de service au détriment de l'industrie, elle détient la première place de destination touristique mondiale ce qui indique l'axe de développement économique et de transformation des emplois en France.

Depuis les années 70, le chômage de masse est très prédominant dans un pays où la protection sociale joue un rôle important dans le maintien du niveau de vie permettant à une tranche de la population française de créer leur propre emploi, leur propre entreprise, et en utilisant les nombreux mécanismes d'Etats (ADIE, Prêt d'honneur, statut d'auto-entrepreneur).

C'est d'ailleurs ces mêmes statuts qui ne permettent pas de créer des entreprises à fortes valeurs ajoutées, en termes de chiffre d'affaires ou bien d'embauche de salariés, les enveloppes globales d'investissement ne dépassant pas les 50 K€. La France à l'inverse des Etats unis, préfère donner la chance au plus grand nombre, ainsi les capitaux d'investissements sont répartis non pas sur "les projets" qui auraient une chance d'avoir un grand développement, mais sur les individus et quel que soit le projet, l'objectif étant de donner la chance à tous de créer son entreprise.

Ainsi on retrouve depuis toujours une corrélation entre la montée du chômage et la création d'entreprise. Les créateurs d'entreprises sont très souvent des personnes peu qualifiées, vivant dans des bassins d'emplois fermés. La création d'entreprise et de son "propre emploi" est une composante du développement individuel, elle se compose d'entreprises qui ne demandent que très peu de qualification et de technicité.

L'avènement du numérique et de l'internet a engendré une montée des compétences, ainsi même si au Etats-Unis, on trouve au début de la nouvelle tech, des autodidactes, pour la majorité ils sont tous diplômés, ou vivant dans des familles ayant les moyens de s'informatiser dès le début de l'informatique grand public, ainsi la réussite de Xavier Niel (free), l'inventeur de la "box" que tous les opérateurs utilisent aujourd'hui, tient également des études et de son milieu social.

### 3.5.5 Les écoles en France : Université et Ecole de commerce à la française

Les écoles de commerces sont toutes rattachées à une chambre de commerce répartie sur le territoire français, ainsi on en compte près de 200 aujourd'hui. La première chambre de commerce fait son apparition en France à Marseille en 1599, l'objectif est l'organisation d'échanges commerciaux à Marseille et sa région.

Les prémices d'une "certaine" intelligence économique mise en pratique au 17<sup>ème</sup> siècle peut se retrouver chez Thierry et Kœchlin tout deux industriels, qui publient un plan d'éducation suite à l'ouverture d'une école à Mulhouse pour les enfants dans lequel un cours est nommé "**Géographie commerciale**", ou l'on retrouve déjà la nécessité de connaître l'histoire allemande, son écriture, sa religion et sa géographie. Ainsi la connaissance de l'arithmétique de la géométrie, des langues et la connaissance d'un pays fait déjà état d'une "**intelligence de connaissances économiques**".

Un livre intitulé "**De l'influence du gouvernement sur la prospérité du commerce**" (1800) écrit par Vital Roux (l'un des fondateurs de l'École spéciale de commerce ESCP Europe) est à l'origine d'une prise de conscience, pour la création d'écoles pour former les commerçants. Ainsi des éléments de langages actuels, et des pratiques à enseigner, comme "l'influence" étaient déjà très présents.

Vital Roux dit "**Le commerce ne sera plus une profession dangereuse où l'audace tient lieu de génie, où l'ignorance croit tout facile, où la prudence est un ridicule, et la mauvaise foi une vertu**" [...]

L'École Supérieure de Commerce de Paris (1819), connue aujourd'hui sous le nom ESCP Business School a fêté son 200 -ème anniversaire en 2019, ce qui en fait la plus vieille Ecole de commerce de France. ESCP Business School est aussi la plus vieille école de commerce au monde, cependant le chercheur Adrien Passant, docteur en histoire, indique que l'on trouve trace de "l'Académie Préparatoire de commercer de Mulhouse" des 1781.

Au départ les écoles sont de petites entités, dans lesquelles les fils de négociants viennent s'instruire sur trois matières, la comptabilité, le droit, et les langues. Les écoles de commerce au 18 -ème ne sont pas encore considérées comme de "grandes écoles", les écoles d'ingénieur sont à cette époque considérées comme étant la formation des élites. Pour ce faire, HEC va créer les "prépa" en 1923, rendant plus difficile l'entrée et assoir un sérieux, ainsi les écoles de commerces proposent toutes une ou des prépas, renforçant une certaine résonance et reconnaissance auprès des étudiants et des élites.

Aujourd'hui l'enseignement de l'intelligence économique est devenu une nécessité, les pouvoirs publics, les chambres de commerces l'utilisent et la pratiquent au niveau régional et ont développés des stratégies en fonction du tissu économique. Collecter, analyser et valoriser de l'information stratégique doit devenir une discipline permettant l'anticipation économique d'une entreprise ou d'un Etat.

Piloter une stratégie dans une organisation avec tout le processus de perspective de protection de son environnement économique doit devenir la norme. La maîtrise de l'information est un levier de croissance d'une entreprise, dans un écosystème mondialisé ultra concurrentiel.

### **3.5.6 Les CCI au sein du dispositif étatique d'intelligence territoriale**

**Missions :** Le réseau des chambres de commerce et d'industrie (CCI), dont les prémices de la constitution remontent au XVIIe siècle, est actuellement fort de 126 établissements publics (18 chambres de commerce et d'industrie de région dont 5 d'outre-mer, 107 chambres de commerce et d'industrie territoriales dont 6 CCI départementales d'Île-de-France et 5 CCI locales) et son activité est prolongée au niveau international par l'action de 120 chambres de commerce et d'industrie françaises à l'international (CCIFI) réparties dans 90 pays.

L'article 1er de la loi n° 2010-853 du 23 juillet 2010 relative aux réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services a entièrement réécrit l'article L. 710-1 du code de commerce qui définit les missions confiées aux chambres de commerce et d'industrie (CCI).

Leur qualité de "corps intermédiaire de l'État" y est réaffirmée. Les CCI assument une fonction de représentation des intérêts de l'industrie, du commerce et des services auprès des pouvoirs publics ou des autorités étrangères. Elles contribuent également "au développement économique, à l'attractivité et à l'aménagement des territoires ainsi qu'au soutien des entreprises et de leurs associations" en remplissant "toute mission de service public et toute mission d'intérêt général nécessaires à l'accomplissement de ces missions".

Les missions des chambres de commerce et d'industrie sont, dans les faits, structurées autour de quatre axes qui offrent une vision d'ensemble sur les grandes catégories d'actions menées par les chambres. Ces axes, dont les différents programmes constitutifs sont détaillés dans le tableau ci-après, sont :

1. L'appui aux entreprises (neuf programmes) ;
2. La formation et l'emploi (sept programmes) ;
3. L'appui aux territoires et la gestion des équipements (dix programmes) ;
4. La représentation des entreprises auprès des pouvoirs publics (trois programmes).

#### MISSIONS DES CHAMBRES DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE

Missions	Programmes	Part de la TFC totale affectée à la mission
Appui aux entreprises	Formalités / CFE	66,4 %
	Création, transmission, reprise	
	Développement international	
	Innovation – intelligence économique	
	Développement durable / environnement	
	Développement collectif des entreprises	
	Autre accompagnement individuel de l'entreprise	
	Information économique	
	Collecte et gestion de la taxe d'apprentissage	
Formation et emploi	Apprentissage	24,9 %
	Formation initiale hors apprentissage	
	Formation continue	
	Recherche Développement / Doctorat	
	Orientation professionnelle	
	Emploi	
	Autres activités de formation	
Appui aux territoires / gestion des équipements	Promotion et aménagement du territoire	4,9 %
	Ports de commerce	
	Ports de plaisance	
	Ports de pêche	
	Aéroports	
	Palais des congrès et parcs d'exposition	
	Aménagement de zones d'activités	
	Parcs de stationnement	
	Transports	
Autres infrastructures		
Représentation des entreprises auprès des pouvoirs publics	Mission consultative territoriale	3,7 %
	Mission consultative nationale, européenne et internationale	
	Études et recherche	

Source : Norme 4.9 des CCI.

**Structure du réseau : CCI France : La tête de réseau**

CCI France assume actuellement de simples fonctions de coordination et d'animation du réseau mais sans exercer d'autorité hiérarchique sur celui-ci. Un renforcement du rôle de CCI France apparaît aujourd'hui nécessaire. Elle ne procède pas à la répartition de la ressource affectée entre les chambres en fonction de l'atteinte d'indicateurs de performance et d'objectifs.

### Les CCI régionales (CCIR)

Les CCIR dont les attributions n'ont cessé d'être élargies par les réformes législatives successives sont désormais chargées :

1. D'assurer une mission consultative régionale notamment sur les dispositifs et schémas des conseils régionaux – schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII), par exemple ;
2. Soutenir et encadrer les activités des CCI de la région ;
3. Définir d'une stratégie régionale ;
4. Élaborer un schéma régional d'organisation des missions ;
5. Adopter un schéma directeur qui correspond à une cartographie consulaire d'une région ;
6. Élaborer des schémas sectoriels par mission ;
7. Répartir la ressource fiscale, en conformité avec les schémas sectoriels et le schéma régional d'organisation des missions, après déduction de la quote-part affectée à la CCIR ;
8. Gérer le personnel et de sa mise à disposition ;
9. Coordonner des fonctions d'appui et de soutien ;
10. Abonder dans le cadre de la solidarité régionale ;
11. Assurer une fonction de centrale d'achat régionale ;
12. Assurer, le cas échéant, la maîtrise d'ouvrage de tout projet d'infrastructure ou d'équipement, notamment de transport.

### Les CCI territoriales (CCIT)

Outre les missions dévolues à l'ensemble du réseau, les CCIT :

1. Assurent des missions de proximité pour répondre aux besoins des entreprises au plus près du terrain, des bassins économiques et des acteurs locaux ;
2. Disposent d'un droit d'expérimentation en cohérence avec la stratégie régionale adoptée par la CCIR de rattachement ;
3. Exercent une fonction de représentation territoriale et sont associées à l'élaboration des documents d'urbanisme ;
4. Ont pour attributions spécifiques : la création et la gestion des CFE, la maîtrise d'ouvrage et la gestion d'infrastructures ;

### Interactions avec l'appareil étatique en régions

Historiquement hétérogènes et peu formalisées, les relations entre les CCI et les services déconcentrés de l'État ont connu de sensibles améliorations depuis une dizaine d'années. La loi n° 2010-853 du 23 juillet 2010 relative aux réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services a précisé le cadre de ces relations. Les CCI entretiennent désormais des liens opérationnels avec les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) sur des thèmes précis ou des opérations concrétisant les priorités de la direction générale de l'entreprise (DGE).

Plusieurs initiatives ont également été développées pour accroître la complémentarité de l'action des CCI avec celle d'autres acteurs publics du développement local. L'articulation des missions des CCI avec celles des collectivités territoriales est assurée par la participation des CCI au schéma régional de développement économique d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) ou la signature de conventions cadre ou thématiques entre les acteurs (une convention-cadre ou thématique a été signée entre CCIR et conseils régionaux dans la plupart des régions).

Une convention de partenariat Régions de France/CCI France a été conclue le 6 mars 2018, lors de l'assemblée générale de CCI France. La convention concrétise les échanges réguliers entre les régions et les CCI et s'inscrit dans la logique des conventions de partenariat déjà signées avec l'Assemblée des communautés de France et l'Association des maires de France.

Elle s'articule autour de 6 chantiers de coopération (la formation, l'accompagnement des porteurs de projet, le développement des entreprises, l'internationalisation des entreprises, **l'intelligence économique** et la coopération européenne). Les signataires s'engagent, pour les années 2018/2020, à promouvoir, suivre et valoriser les collaborations entre CCI et régions.

On peut s'étonner de ce rapprochement très tardif entre les CCI et leurs régions dans l'ensemble de ces champs d'actions, ou au contraire, considérer qu'il témoigne de l'ambiguïté historique des relations jusque lors entretenues avec les services déconcentrés de l'Etat.

### **La relation des CCI avec le tissu économique local : une copie perfectible et un déficit de légitimité inquiétant**

L'enquête produite en 2018 sur la "perception des chambres des métiers et des CCI" par les entreprises permettent de dégager un constat saisissant sur la lisibilité et la qualité de l'action des CCI auprès des entreprises : si les CCI jouissent d'une image majoritairement bonne (pour 57 % des entreprises), leur offre de services est toujours mal connue (30 %), de même que leur fonctionnement (28 %).

Plus significatif encore : si le recours aux services des CCI reste minoritaire – seules 28 % des entreprises déclarent avoir fait appel à leurs services dans les deux dernières années –, les entreprises ayant recouru à ces services s'estiment à 67 % satisfaites des prestations dont elles ont bénéficié. Le réseau des CCI souffre donc, du point de vue des entreprises, d'un défaut d'accessibilité et de lisibilité de son offre.

Par ailleurs, bien que majoritairement bons, l'image des CCI et le taux de satisfaction des entreprises servies demeurent largement perfectibles !

*"Cette étude, achevée en février 2018, porte sur un échantillon de 300 dirigeants d'entreprises comptant 0 à 19 salariés (à l'exclusion des autoentrepreneurs)."*

A l'échelle territoriale, les CCI doivent impérativement s'efforcer de clarifier le périmètre de leur action, plus encore lorsque celle-ci présente des redondances avec l'action d'autres acteurs. Illustration par un cas non isolé : il existe des redondances entre les services proposés aux entreprises par BPI France et par le réseau de CCI, notamment lorsque l'agence propose des dispositifs non plus seulement de financement mais aussi d'accompagnement des entreprises.

Le réseau de CCI souffre par ailleurs aujourd'hui d'un défaut de légitimité et de représentativité illustré de manière criante par le faible taux de participation aux élections consulaires. Cette tendance n'est évidemment pas l'apanage des CCI mais peut contribuer à affaiblir la mission de représentation qu'elles assument. Le taux de participation aux élections consulaires était de 12,43 % aux élections de 2016 contre 17,30 % 2010, avec des variations régionales très fortes, comprises entre 4,19 % en Île-de-France et 26 % en Corse.

### **Gouvernance du réseau CCI : un chantier à initier d'urgence**

Les CCI sont des établissements publics administratifs (EPA) de l'État qui se distinguent par plusieurs caractéristiques : elles sont dirigées par des élus professionnels mais emploient des agents publics et sont soumises à un contrôle de légalité par leur autorité de tutelle. Il n'y a donc pas de contrôle en opportunité ni de dialogue de gestion, comme cela est le cas pour les opérateurs de l'État. Elles n'ont ni commissaire du gouvernement, ni comptable public. Cependant, les établissements publics du réseau des CCI sont sous la tutelle de l'État. L'article R. 712-2 du code de commerce dispose que **la tutelle sur les CCIT et les CCIR est exercée par le préfet de région assisté du directeur régional des finances publiques (DRFIP).**

La DGE exerce, pour le compte du ministre, la tutelle sur CCI France. Aux termes de l'article L. 712-6 du code de commerce, l'autorité de tutelle veille au "fonctionnement régulier des établissements". **En revanche, l'État n'exerce pas de tutelle en ce qui concerne l'accomplissement des missions par les chambres**, bien que la loi lui confie la mission de conclure des conventions d'objectifs et de moyens avec des CCIR.

Le réseau des CCI de France et l'État ont conclu le 28 mai 2013 un "Pacte de confiance" reconnaissant la spécificité du réseau des CCI. L'engagement du réseau en faveur d'une amélioration de la transparence et de la performance s'est traduit, le même jour, par l'adoption d'un contrat d'objectifs et de performance (COP) comprenant sept axes :

- Accompagner les créateurs et repreneurs d'entreprise ;
- Simplifier la vie des entrepreneurs ;
- Favoriser le développement de la formation et des compétences au profit des entreprises et faciliter l'insertion des jeunes ;
- Dynamiser l'internationalisation des entreprises ;
- Accompagner les chefs d'entreprise pour anticiper et s'adapter aux mutations économiques ;
- Représenter la diversité du tissu entrepreneurial et contribuer à l'animation et au développement des territoires en partenariat avec les collectivités territoriales ;
- Conclure un contrat de progrès interne au réseau, assorti d'indicateurs de résultats.

**Ce COP ne comporte pas d'échéance.** Dans leur rapport publié en septembre 2015, Mmes Monique Rabin et Catherine Vautrin soulignent déjà la nécessité de « restaurer les relations entre la tutelle et le réseau » (Monique Rabin et Catherine Vautrin, députées, rapport d'information sur les chambres consulaires, leurs missions et leurs financements, 16 septembre 2015, n° 3064, p. 25.)

Dans le cadre du rapport sur le fonctionnement des CCI (Rapport parlementaire présidé par Valerie Lacroute, 24 Juillet 2018), **les membres du cabinet du ministre de l'économie et des finances, M. Bruno Le Maire, ont également souligné le manque d'effectivité de la tutelle étatique sur le réseau** et l'absence de base légale du COP signé en 2013 qui ne constitue, finalement, qu'un "document de bonnes intentions".

Au niveau régional, la loi du 23 juillet 2010 prévoyait la création de conventions d'objectifs et de moyens (COM) conclues entre les CCIR et les préfets de région. Ces COM avaient pour vocation de garantir une meilleure connaissance de l'action des CCI, de permettre la priorisation de leurs missions et de devenir une composante essentielle du dialogue entre les chambres et leur tutelle.

Leur conclusion a été, néanmoins, retardée, puisque le décret d'application n'a été pris que quatre ans plus tard, le 5 novembre 2014. Les évolutions de la carte régionale initiées par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République ont également freiné le mouvement de conventionnement tandis que, dans l'intervalle, le COP et le "pacte de confiance" étaient conclus au niveau national. Vingt COM ont finalement été signées entre les CCIR et l'État, entre mars 2015 et juin 2016.

Plus récemment, la mission conjointe IGF-CGEFI dont les conclusions ont été remises en mars 2018 au Gouvernement souligne également plusieurs limites au bon exercice de la tutelle de l'État sur le réseau des CCI :

- **Aucun pilotage stratégique n'est réellement exercé par l'État sur le réseau des CCI.** Le dialogue entre l'État et CCI France n'est organisé par aucun texte. Le COP ne repose sur aucune base légale et les 95 indicateurs d'activité retenus sont à la fois trop nombreux et parcellaires, ne décrivant qu'une partie de l'activité des CCI **et n'étant associés à aucun objectif ;**
- **Au niveau régional, le préfet n'a pas de pouvoir sur les schémas sectoriels élaborés par les chambres** et dans le cadre des conventions d'objectifs et de moyens signées en 2015 et 2016,

***L'instauration d'un dialogue de gestion est restée exceptionnelle et limitée à un nombre très réduit de régions.***

- Le questionnaire soumis par la mission d'information commune à l'ensemble des chambres de commerce et d'industrie au mois de juin 2018 (voir supra) fait écho à ce bilan mitigé : seul un tiers des chambres interrogées établissent un bilan positif de la COM signée avec le préfet de région tandis que 19 % considèrent ce bilan comme négatif et que 15 % n'ont pas conclu de convention de ce type.

Le plein accomplissement des missions des CCI en matière d'intelligence territoriale se heurte actuellement, malgré des efforts de modernisation et de rationalisation du réseau, aux limites suivantes

- **Un pilotage insuffisamment ferme par la tête de réseau et une tutelle de l'État imparfaitement exercée ; Aucun pilotage stratégique du réseau n'est, par ailleurs, assuré par la tutelle.**
- **Des « doublons » entre l'action des CCI et celle d'autres acteurs publics du développement économique local susceptible d'annihiler toute dynamique**
- **Un manque d'accessibilité et de lisibilité, pour les entreprises, de l'action des CCI**

### **3.6 Intelligence territoriale des services publics d'états**

#### **3.6.1 Rôle de la DGSI dans l'intelligence économique territoriale**

La Direction générale de la Sécurité intérieure (DGSI), anciennement appelée Direction centrale du renseignement intérieur (DCRI), a une mission de **protection des intérêts fondamentaux de la nation, dont relève le patrimoine économique**. En complément et dans le prolongement de la démarche préventive de ce service, la compétence judiciaire de la DGSI permet le traitement de dossiers d'attaques informatiques, de compromission du secret de la Défense Nationale et d'un certain nombre de dossiers de contre-prolifération.

La DGSI joue un rôle central dans ce domaine, dans la mesure où il s'agit d'un service opérationnel et d'analyse en matière de référencement et de sécurité économique. Le directeur régional ou zonal de la DGSI demeure le conseiller privilégié du préfet sur les sujets ayant trait à la contre-ingérence économique et à la protection du patrimoine industriel et scientifique.

En outre, la DGSI est en charge du traitement de l'information et de son analyse à des fins d'information et d'alerte des autorités, mais également dans une perspective de sensibilisation de l'ensemble des acteurs économiques.

Ses missions couvrent un spectre d'activités très large : contacts étroits avec les entreprises et les laboratoires de recherche, conférences de sensibilisation, détection en amont des ingérences d'acteurs étatiques ou économiques étrangers, alertes adressées aux autorités, participation aux actions de remédiation entreprises par les services de l'Etat.

En outre, ces dernières années, la cybercriminalité est devenue l'une des principales menaces, dans tous les secteurs, dont l'espionnage et l'intelligence économique. Ces menaces sont d'autant plus difficiles à analyser, dans la mesure où de nombreuses entreprises ne souhaitent pas une contre-publicité de cet ordre.

Toutefois, depuis la vague d'attentats qui a touché la France, la DGSI, à l'instar des autres services de renseignement, est confrontée à une baisse de ses moyens, en matière d'intelligence économique. Le contre-terrorisme concentre en effet les principales ressources des services de renseignement, ce qui génère inévitablement un affaiblissement de l'intelligence économique. Un manque de moyens qui s'ajoute à un problème culturel plus profond : la difficulté des entreprises françaises à intégrer la question de la protection.

"A secteur équivalent, une entreprise française y consacre en moyenne un budget dix fois inférieur à ses homologues américaines", rappelle Olivier Hassid, dans son ouvrage "Menaces mortelles sur l'entreprise française" (2016).

### **3.6.2 Rôle de la gendarmerie nationale dans l'intelligence économique territoriale**

L'action de la gendarmerie nationale en matière d'intelligence économique repose essentiellement sur le volet sécurité économique, lequel vise trois objectifs : identifier et analyser les risques et menaces ; protéger ; diffuser une culture de sécurité du patrimoine dans l'entité concernée. Les référents sécurité économique et protection des entreprises (SEcoPE) réalisent des actions de sensibilisation et de prévention au profit des acteurs économiques. Ils contribuent à l'animation et à la remontée du renseignement d'intérêt économique.

Ils collaborent étroitement avec d'autres services de l'État, notamment les services spécialisés en charge de cette mission à titre principal, pour répondre au mieux aux besoins des entreprises, ainsi qu'avec les référents et correspondants sûretés déployés sur l'ensemble du territoire national.

Intégrés au sein de la chaîne du renseignement en gendarmerie, et présents jusqu'au niveau départemental, les référents SecoPE agissent dans une dynamique de réseau et de partenariat. Leur travail s'effectue en coordination avec le service central du renseignement territorial (SCRT), chargé de centraliser et de transmettre aux autorités gouvernementales et administratives l'ensemble des renseignements recueillis sur le territoire.

La sous-direction de l'anticipation opérationnelle (SDAO) représente la DGGN au sein du comité du renseignement d'intérêt économique (CORIE) piloté par le service de l'information stratégique et de la sécurité économiques (SISSE), en lien avec les orientations fixées par le coordonnateur national du renseignement et la lutte anti-terroriste (CNRLT).

A ce titre, la section sécurité économique et protection des entreprises (SEcoPE) du Centre d'analyse et d'exploitation (CAE) de la SDAO est plus particulièrement chargée de proposer les évolutions doctrinales nécessaires en matière d'intelligence et de sécurité économique pour la gendarmerie ; coordonner et assurer le suivi de l'activité du réseau des référents territoriaux et d'apporter son concours à l'organisation de la formation au niveau central.

### **3.6.3 Rôle de la DRSD dans l'intelligence économique territoriale**

Dans le cadre de ses attributions, la Direction du Renseignement et de la Sécurité de la Défense (DRSD) est notamment chargée de la contre-ingérence économique. La guerre économique est une réalité : prises de contrôle par des actifs étrangers, captations de savoir-faire, vols d'informations et de supports classifiés, sabotages de matériels, d'installations, ingénierie sociale, atteintes à la réputation des entreprises, détournements de biens par des acteurs de la prolifération, escroqueries, conflits d'intérêts sont autant d'exemples pouvant peser sur l'industrie de défense.

S'inscrivant dans un cadre interministériel et interservices, le périmètre d'action de la DRSD s'applique aux industries et aux établissements de recherche en lien avec la défense. La DRSD accompagne plus de 4 000 entités. En la matière, la mission de la DRSD consiste à déceler et à neutraliser toute menace contre les intérêts nationaux, la souveraineté nationale et le potentiel scientifique et technique de la Nation.

Ces menaces résultent de l'activité, légale ou non, d'acteurs divers au profit d'intérêts extérieurs. Elles peuvent affecter le secret de la défense nationale, le potentiel scientifique et technique de la Nation, les intérêts ou le patrimoine matériel et immatériel des entreprises ou les organismes en lien avec la défense.

La mission vise ainsi, et sous le prisme de l'intelligence économique territoriale, à protéger le patrimoine scientifique et technologique de la Nation (PPSTN), ainsi que la base industrielle et technologique de la

défense (BITD), contre toutes les formes de prédatons. Dans le cadre de cette mission essentielle pour garantir la souveraineté de la France, la DRSD conseille, guide et contrôle les entités et les personnes qui sont susceptibles de détenir ou d'accéder à ce type d'information. En cas de compromission de ces informations, elle conduit les premières recherches en coordination avec les partenaires.

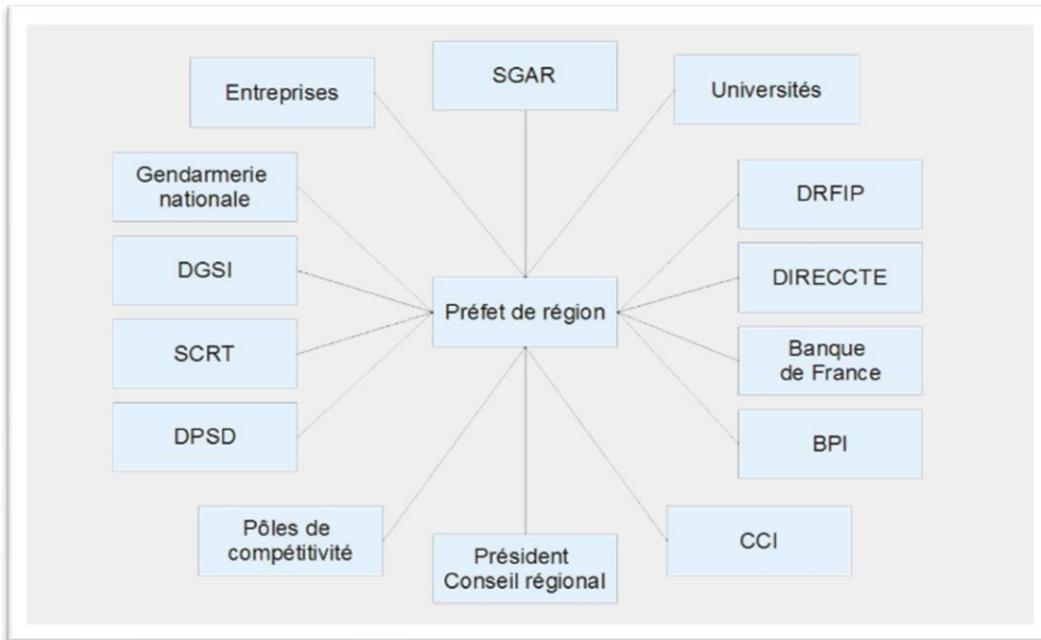
S'appuyant sur sa connaissance fine du tissu industriel de défense et des technologies sensibles susceptibles d'être captées par des États, la DRSD est donc chargée de la défense de la technologie des entreprises françaises et de la préservation de leur compétitivité.

Service enquêteur, la DRSD procède aux investigations sur les personnes préalablement à une décision d'habilitation. L'avis de sécurité est transmis à l'autorité d'habilitation, qui est chargée de décider en fonction des éléments de l'avis rendu par le service enquêteur.

A ce titre, ses activités de contre-ingérence économique mettent en exergue l'augmentation et la diversification constante des ingérences (espionnage économique, instrumentalisation de l'application extraterritoriale du droit anglo-saxon...). Enfin, la DRSD est également très présente dans le domaine de la contre-ingérence cyber, où elle développe ses propres compétences, en lien avec l'ANSSI et le commandement de la cybersécurité (COMCYBER).

4.1 Cartographie - Comité régional d'intelligence économique territoriale – CRIET

Composition type d'un **CRIET**. Noyau du dispositif autour duquel d'autres institutions ou entités, publiques ou privées, entreprises, etc. peuvent venir s'agréger en fonction des spécificités régionales (**SGAR** : Secrétaire général pour les affaires régionales, **DRFIP** : direction régionale des Finances publiques, **DIRECCTE** : direction régionale des Entreprises, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi, **BPI** : Banque publique d'investissement, **CCI** : Chambre de commerce et d'industrie).



4.2 Loi NOTRE : Les compétences du département

## LOI NOTRE : LES COMPÉTENCES DU DÉPARTEMENT

La loi portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) a été publiée au Journal officiel le 8 août 2015. Elle constitue le dernier volet de la réforme territoriale en cours. Le premier, la loi « Maptam », portait sur la création des métropoles. Le second a divisé par deux le nombre de régions en France, ramené de 22 à 13. Le troisième – la loi NOTRe – porte sur la répartition des compétences. Le Département voit son rôle conforté en matière de solidarités humaines et territoriales.

### QUI FAIT QUOI DÉSORMAIS ?

RÉGIONS	DÉPARTEMENTS	COMMUNES / INTERCOMMUNALITÉS
<ul style="list-style-type: none"> <li>Suppression de la clause de compétence générale</li> <li>Développement économique</li> <li>Aménagement du territoire</li> <li>Transport</li> <li>Lycées, enseignement supérieur, recherche</li> <li>Formation continue</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Solidarités humaines</li> <li>Solidarités territoriales</li> <li>Collèges</li> <li>Routes départementales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Action de proximité</li> <li>Services à la population</li> </ul> <p><b>À NOTER :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Les communes regroupées en intercommunalités exercent les compétences transférées à la métropole, à l'exception de celles transférées au département.</li> <li>Les communes regroupées en intercommunalités exercent les compétences transférées au département, à l'exception de celles transférées à la métropole.</li> </ul>

### CE QUI CHANGE POUR LE DÉPARTEMENT

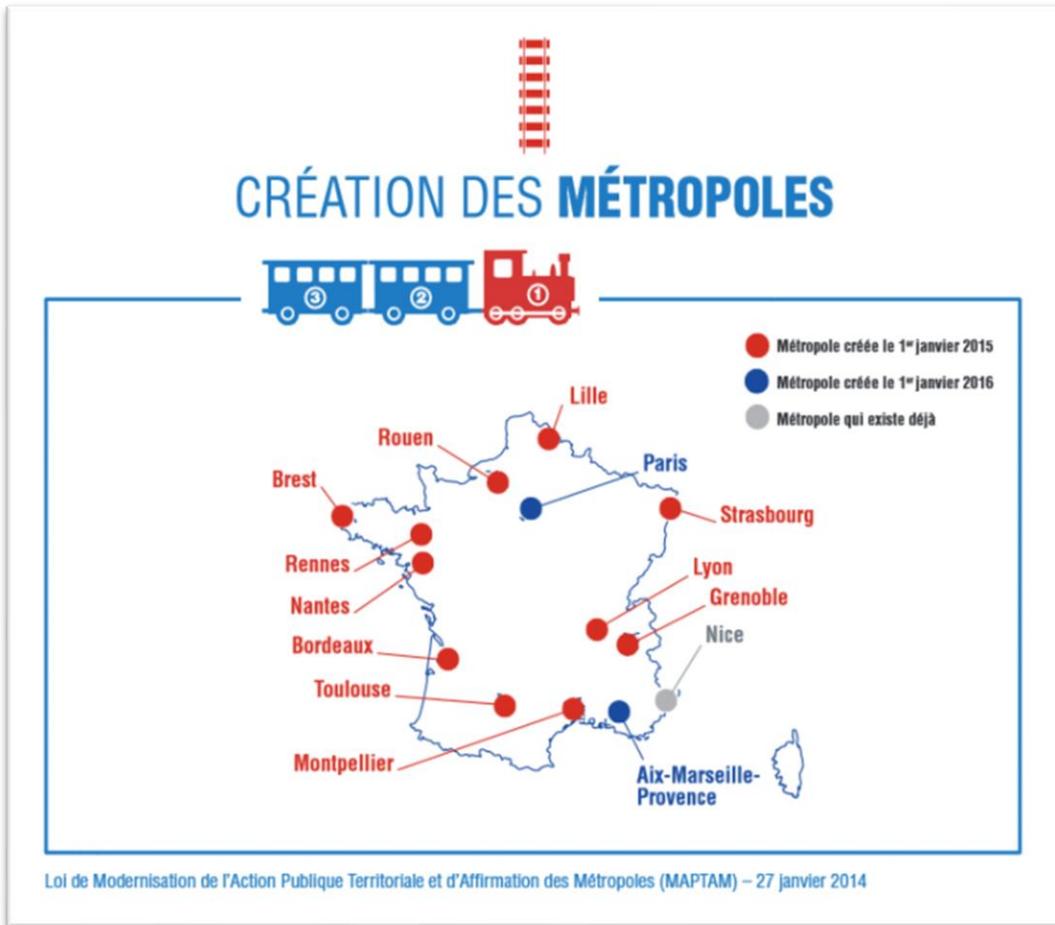
COMPÉTENCES DÉPARTEMENTALES	COMPÉTENCES MAINTENUES	COMPÉTENCES SUPPRIMÉES
<ul style="list-style-type: none"> <li>Solidarités territoriales</li> <li>Services sociaux et sociaux départementaux (à l'exception de ceux transférés aux communes et aux intercommunalités)</li> <li>Solidarités humaines</li> <li>Personnes âgées, personnes handicapées (à l'exception de ceux transférés aux communes, aux départements, aux départements, aux départements)</li> <li>Insertion</li> <li>Famille (à l'exception de ceux transférés aux communes, aux départements, aux départements)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Collèges</li> <li>Routes</li> <li>Transport des élèves handicapés</li> <li>Infrastructures routières</li> <li>Jeunesse</li> <li>Environnement (à l'exception de ceux transférés aux communes, aux communes, aux communes)</li> <li>Et des compétences partagées avec d'autres collectivités :</li> <li>Culture</li> <li>Sport</li> <li>Tourisme</li> <li>Éducation populaire</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Clause de compétence générale</li> <li>Attribution des aides économiques</li> </ul>

### COMPÉTENCES TRANSFÉRÉES

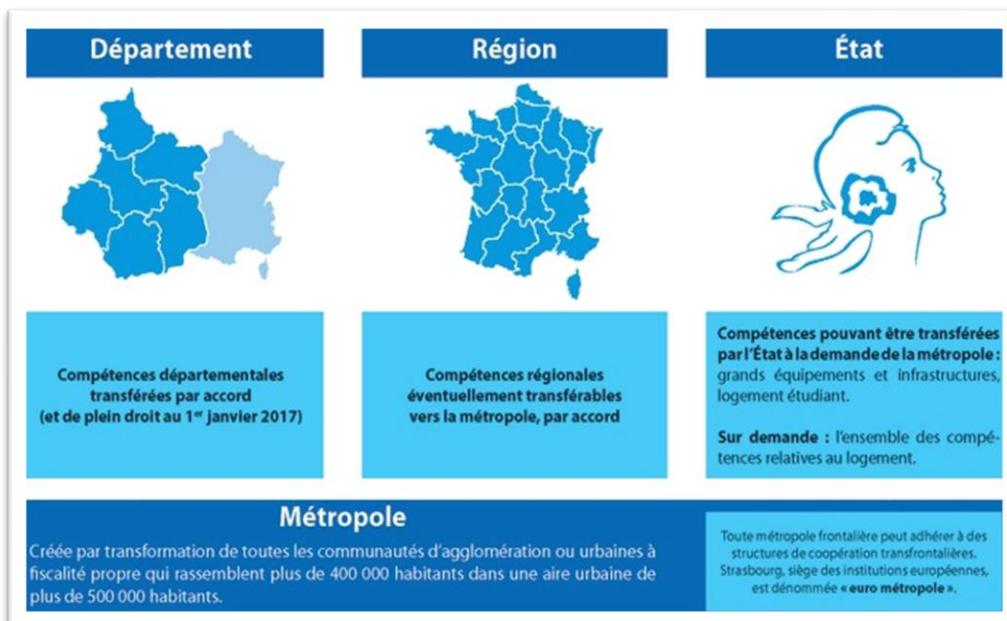
MÉTROPOLE	RÉGION
<ul style="list-style-type: none"> <li>En Île-de-France, une métropole a été créée : la Métropole de Paris. Elle exerce les compétences transférées à la métropole, à l'exception de celles transférées au département.</li> <li>Les autres métropoles exercent les compétences transférées au département, à l'exception de celles transférées à la métropole.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Transport des élèves handicapés</li> <li>Collèges</li> <li>Routes</li> <li>Participation de la population et de la gestion des déchets</li> </ul>

© La clause de compétence générale des préfets d'lever... (text partially obscured)

### 4.3 Loi de modernisation d'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles



### 4.4 Décentralisation



### 5.1 De L'État régulateur à l'État facilitateur, un objectif encore perfectible

L'objectif affiché de l'intelligence territoriale implique que l'État joue un rôle moteur pour le développement économique de ses territoires. Dans cette optique, il lui appartient de mettre à disposition des collectivités des informations stratégiques utiles visant à accroître le partenariat public – privé, et à faciliter le travail en réseau.

Dans ce rôle de développement économique, l'État n'a pas seulement un rôle de régulateur, mais aussi de facilitateur des accès des petites et moyennes entreprises aux marchés étrangers. Déclinée par les préfets, les Chambres de Commerce et d'Industrie et les conseils régionaux, l'Intelligence territoriale a pour but la mise en valeur des projets créateurs d'emploi et de richesses. Les services de l'État sont aussi un facilitateur des PME et PMI, dans la mesure où ils les aident à anticiper les mutations économiques, à les avertir sur les risques sur certains secteurs d'activité, et à promouvoir l'attractivité de leurs territoires.

Dans ce cadre, les rédacteurs du rapport Laurens-Bernard du (2013) avaient mis en évidence une application de l'intelligence territoriale qui se traduit par un manque de cohérence et de lisibilité des différents process. Par ailleurs, les politiques publiques d'Intelligence économiques sont inégales entre les différentes régions.

Le constat établi par Rémy Pautrat et Éric Delbecque (L'intelligence territoriale : la rencontre synergique public/privé au service du développement économique) est en effet explicite sur les lacunes de ces politiques : l'État ne parvient ni à fabriquer de la cohésion sociale (il se révèle souvent impuissant à juguler le chômage), ni à assurer pleinement ses fonctions régaliennes métamorphosées (on le constate aisément dans le domaine des technologies de souveraineté et de la sécurité économique).

La politique d'intelligence territoriale de l'État est donc appelée à se réformer, afin de rendre plus cohérent et efficace un "État stratège". Pour cela, il convient de dépasser la notion classique de l'État interventionniste, qui n'est plus en mesure de faire face aux défis contemporains (dynamisme technologique, agressivité commerciale, digitalisation des activités.).

Dans cette optique, comme le préconisent Stéphane Mortier, Catherine De La Robertie, Norbert Lebrument (Vers une inflexion de la politique publique française d'intelligence économique ? Une analyse contextuelle du rôle accru de l'influence - 2015), "L'État et les régions doivent maintenant se fixer comme ambition de développer une culture de l'anticipation, de la sécurité et de l'influence, les trois volets de la politique publique d'intelligence économique.

L'objectif est de renforcer la connaissance du positionnement de l'économie régionale dans la compétition mondiale, de construire une réflexion collective puis une action concertée, de continuer à développer la compétitivité et la sécurité des entreprises et de favoriser une approche internationale proactive (ou offensive) de tous les acteurs." Ces auteurs souhaitent dans ce cadre un renforcement de l'aspect offensif de l'intelligence économique, afin d'être en phase avec les nouvelles exigences économiques.

### 5.2 La persistance de concurrences locales dans la politique de sécurité économique

Nombreux sont les chercheurs et auteurs spécialisés dans l'intelligence territoriale qui ont mis en évidence la complexité et la multiplicité des différents acteurs publics intervenant dans ce domaine. Il en résulte un défaut de pilotage des actions mises en place et un chevauchement d'initiatives mal coordonnées entre les services de l'État et la sphère privée.

Outre les différents échelons territoriaux, interviennent dans ce domaine les chambres consulaires, les organisations patronales, ainsi que les acteurs spécialisés dans le domaine du financement (Caisse des

dépôts, Oséo, Initiative France...) ou de l'accompagnement à l'export et à l'implantation sur les marchés étrangers (Ubifrance, Coface..).

De cette problématique, Nicolas Moinet et Olivier Coussi, dans leur ouvrage "L'intelligence économique territoriale en France : de l'impulsion politique à la paralysie bureaucratique" (2014), en tirent un risque majeur sur le plan de la gouvernance étatique : L'État laisse alors un vide se créer : les collectivités territoriales, les chambres consulaires et parfois même les services déconcentrés de l'État peuvent se faire concurrence au détriment d'une optimisation du système public de management et de soutien au développement économique. En jouant la parcellisation plutôt que la mutualisation, les acteurs publics se privent d'une réactivité pourtant indispensable à la résolution des problèmes que rencontrent les entreprises.

Cette concurrence est alimentée par plusieurs facteurs. En premier lieu, l'absence de partage clair des missions entre les différentes structures sur certains territoires renforce les risques de conflits. De fait, les possibilités de redondances ou d'incohérences entre les différentes initiatives menées sont réelles.

A cela, il faut ajouter une relative illisibilité des dispositifs pour les entreprises qui mériteraient d'être aidées, mais aussi d'inefficience, compte tenu de la dispersion des moyens engagés, lorsque des phénomènes de concurrence apparaissent. Ce phénomène de concurrence n'est d'ailleurs pas nécessairement volontaire. Il résulte parfois des lacunes liées à un partage mal défini des compétences.

En second lieu, même lorsque ces partages de compétence sont clairement définis, bien souvent, comme l'ont mentionnées les recommandations du "groupe de travail relatif à l'intelligence économique territoriale en 2015", sous la direction de Claude Revel, les acteurs demeurent souvent sans coordination réelle et continuent à fonctionner davantage en parallèle qu'en réelle synergie, faute d'objectifs clairs et collectifs.

Enfin, pour éviter cette concurrence, il ne suffit pas de mettre en place de simples échanges ponctuels sur des opérations spécifiques, si ceux-ci ne s'inscrivent dans une véritable démarche d'une stratégie de réseau. La stratégie en réseau n'est validée que si elle se fonde dans le cadre d'un projet. Surtout, il est trop souvent constaté une culture du secret, notamment au détriment de la sphère privée, qui nuit à la qualité des échanges et aux prises rapides de décision. L'objectif est de parvenir à instaurer une véritable culture du partage de l'information, afin de créer des initiatives économiques locales qui contribuent au développement des territoires.

### **5.3 Un manque de gouvernance des élus locaux**

Une bonne pratique de l'intelligence territoriale implique des élus qui soient à la fois visionnaires, gestionnaires et stratèges. Or, Beaucoup d'élus élaborent trop souvent une stratégie défensive, en terme économique, limitée à la tentative de sauvegarde des emplois existants, au détriment d'une vision stratégique de long terme.

Par ailleurs, afin de masquer une situation économique locale difficile, pour laquelle ils n'ont bien souvent pas de prise, leur tentation est forte de se limiter à des actions "symboliques", pour valoriser l'action d'un élu local, au détriment d'une action économique pérenne. Les exemples sont en effet nombreux de politiques locales faites d'innombrables inaugurations de projets, fortement médiatisés localement, mais qui n'ont que peu de valeur ajoutée sur le plan économique.

Dans ce même état d'esprit, beaucoup d'élus se contentent d'un saupoudrage d'aides publiques à des entreprises, avec une même logique médiatique. Mais sans vision stratégique de développement à long terme, ces aides n'ont guère d'effet de levier sur la création de richesse et d'emplois.

Au-delà de ces lacunes, l'idée même du concept de « gouvernance locale » est remise en cause, dès lors que l'on s'écarte des grandes agglomérations. En effet, les réseaux économiques dépassent largement le périmètre local et répondent à des logiques de bassins industriels. Dans cette réalité, la vision traditionnelle d'une action économique locale fondée sur la création de "zones d'activités", en vue de

prospector la venue d'entreprises, se heurte à des réalités économiques qui mettent souvent à mal cette ambition. Ainsi, de nombreux projets de réindustrialisation dans des territoires en perte de vitesse, ont-ils tenus tant qu'ils étaient sous perfusion des aides publiques, mais, sans assises solides, ne sont pas parvenus à s'implanter durablement.

Ces lacunes dans la gouvernance locale de l'intelligence territoriale nuisent à la lisibilité de l'action de la puissance publique et affectent leur efficacité. En outre, lorsque ces actions publiques sont enserrées dans une carte administrative ou politique des territoires, en fonction des affinités partisans, elles ne correspondent souvent pas à des besoins homogènes des populations.

Dans un contexte de concurrence exacerbée, il conviendrait au contraire de privilégier toute démarche tendant à raisonner en « territoires de projets », au-delà de ces maillages administratifs ou partisans, pour donner une réelle cohérence au projet économique.

Dans son "rapport sur la politique publique d'intelligence économique territoriale", remis le 29 avril 2013 au ministre de l'Intérieur (Évaluation de l'action des préfetures de région et propositions), le préfet Olivier Laurens-Bernard ciblait déjà ces lacunes en matière de gouvernance de l'intelligence économique territoriale. Il mettait ainsi en évidence un défaut de partenariat local et une mauvaise coordination entre l'État et les collectivités, d'une part, et entre les collectivités elles-mêmes, d'autre part.

Pour remédier à cette situation, à l'instar de toute politique publique, il est ainsi nécessaire de renforcer l'évaluation des actions des élus en matière économique. Mais la multiplication des interventions rend difficile l'individualisation des effets de chacune d'entre elles et partant, leur évaluation. Les effets d'aubaine ou la prolongation d'activités non rentables sont pourtant les risques qui caractérisent les interventions publiques inappropriées.

Ces dispositifs d'évaluation existent, ne serait-ce que parce qu'ils sont imposés par le législateur. Il est en effet prévu un processus de suivi et d'évaluation des aides accordées. Cependant, cette procédure d'évaluation se limite généralement à la création d'un comité de pilotage partenarial sans que le support de la démarche d'évaluation ni même ses objectifs soient précisés. De fait, il n'en ressort guère de remise en cause concrète sur les lacunes décelées dans certaines gouvernances locales.

#### **5.4 La préoccupation des PME insuffisamment prise en compte par la gouvernance étatique**

La gouvernance étatique en matière d'intelligence territoriale est parfois critiquée lorsqu'elle concentre trop fortement ses efforts sur les entreprises dites "stratégiques", c'est-à-dire sur des secteurs d'activités qui sont les fleurons de l'industrie française, au détriment des PME.

Pourtant, ces entreprises "stratégiques", d'ailleurs unanimement reconnues comme telles, font déjà l'objet d'un suivi attentif à l'échelon national, car elles relèvent de régimes spécifiques de protection du potentiel scientifique et technique de la nation, ou d'une réglementation particulière (s'agissant notamment des contrats avec la Défense nationale). Mais ce prisme a le défaut de ne pas intégrer suffisamment les nouveaux enjeux de compétitivité, que sont les start-ups ou les PME.

C'est ce que formule ainsi notamment Eric Delbecque, pour qui « les grands groupes posent le moins de difficultés car ils sont très bien traités par la Direction Générale de la Sécurité Intérieure (DGSI), qui les aide par rapport aux problèmes auxquels ils sont confrontés, comme l'espionnage industriel, la sûreté des expatriés, les questions de cybersécurité... Si les solutions internes à ces problèmes ne sont pas trouvées, les grands groupes font appel à l'État.

**L'objet des préoccupations sont surtout les PME, et plus particulièrement celles tournées vers l'international** ». L'auteur rappelle toutefois que ce sont les PME qui sont les véritables poumons pour l'emploi local et des générateurs de prospérité. Cette opinion est sur la même longueur d'onde que celle d'Olivier BUQUEN, délégué interministériel à l'Intelligence Économique (D2IE) d'octobre 2009 à mai 2013, pour lequel la croissance et l'emploi sur le territoire national et la compétitivité économique sont la finalité des actions » à mener en matière d'intelligence économique.

Or, les PME font régulièrement remonter leurs nombreuses difficultés, qui brident leur développement. Parmi elles, figurent notamment celles liées au recrutement sur tous types de postes, ce qui potentiellement freine leur croissance et leur agilité à répondre à de nouveaux marchés et à de nouvelles données économiques.

Ces mêmes PME soulignent également un accès aux infrastructures insuffisant pour qu'elles se développent et un accès au très haut débit trop inégal sur le territoire, ce qui les contraint parfois à rejoindre une métropole pour être suffisamment équipées. Plus généralement, de très nombreuses PME exposent leurs difficultés à croître dans un environnement qui peut leur paraître, dans certains cas, dégradé.

Et face à ces contraintes, elles mettent en évidence leurs difficultés pour identifier le bon interlocuteur, au bon échelon. Par conséquent, elles soulignent un accompagnement déficient de l'État et de ses services déconcentrés. Cet accompagnement déficient est préjudiciable à une gouvernance ambitieuse en matière d'intelligence territoriale.

En effet, cette dernière suppose un investissement conséquent pour, d'abord, identifier les PME stratégiques, ensuite protéger leurs savoir-faire et la sécurité de leurs systèmes d'information, et enfin, engager ultérieurement des actions de développement.

C'est ce qu'explique clairement le préfet Didier Lallement en 2013, lorsqu'il définit l'action de l'État en matière d'intelligence territoriale comme "la capacité nationale à protéger et sécuriser les technologies innovantes et stratégiques ainsi que les savoir-faire, ce qui est devenu une composante obligatoire de toute politique économique".

## 5.5 La place centrale des territoires dans "la bataille économique"

Dans la préface à l'édition française (1993) de son ouvrage "L'avantage concurrentiel des nations", Michael Porter affirmait :

*"Même si nous devons penser en termes de concurrence mondiale, les sources de l'avantage concurrentiel des nations se trouvent avant tout au niveau local."*

Dans une économie mondialisée, les territoires restent détenteurs des potentialités de développement économique mais également des risques économiques.

En 2018, lors d'une conférence<sup>56</sup> qu'il animait, Philippe Clerc souligne ainsi le rôle des territoires dans « *la bataille économique, technologique et sociale, dans la guerre de l'Intelligence que se livrent les Nations et leurs économies* ».

Il identifie par ailleurs trois principaux enjeux :

1. Définir une stratégie de puissance pour le territoire dans un environnement concurrentiel européen et international, ce qui implique de disposer d'une capacité d'analyse informationnelle.
2. Construire des capacités de veille et d'analyse pour l'aide à la décision des acteurs territoriaux.
3. Adopter de nouveaux modes de travail de collaboration et de réflexion.

**Une véritable "convergence des efforts" doit s'opérer au niveau des territoires pour que leur valorisation soit concrète. Elle implique d'admettre une réflexion en termes de puissance économique, d'analyse informationnelle et de spécialisation des territoires et nécessite la participation de toutes les "forces en présence".**

---

<sup>56</sup> L'Intelligence Territoriale comparée en France et dans le monde - Philippe Clerc

## 5.6 La complémentarité des forces en présence

L'intelligence territoriale doit dépasser les clivages traditionnels (public-privé, grands groupes-PME, monde économique-monde académique<sup>57</sup>...) au profit d'une réelle complémentarité afin que les "limites" de chaque acteur (et notamment celles d'un appareil étatique qui ne veut/peut plus afficher de posture interventionniste) puissent être "compensées" par une coopération globale.

Comme le souligne le rapport parlementaire des députés Alice Thourot et Jean-Michel Fauvergue au sujet du concept de sécurité globale :

*" Dès aujourd'hui, et plus encore demain, les forces de sécurité de l'État n'accomplissent plus seules leur mission de sécurisation de la population et du territoire. Elles interviennent au côté de partenaires qui prennent une place croissante dans le dispositif général. Si malgré leur hétérogénéité les polices municipales sont désormais bien acceptées et intégrées dans le panorama, les forces privées de sécurité souffrent encore de faiblesses auxquelles il convient d'urgence de remédier. Enfin, l'articulation générale de chaque acteur gagnerait à être mieux coordonnée afin d'aboutir réellement à une situation de complémentarité qui illustrerait le concept de sécurité globale cher à la mission. "*

Rapport parlementaire Fauvergue / Thourot<sup>58</sup> " D'un continuum de sécurité vers une sécurité globale ", Sep.2018

Il apparaît pour le moins souhaitable, afin de garantir l'efficacité d'un dispositif à visée globale, que la complémentarité des forces en présence s'impose également dans le domaine de la sécurité économique et de l'intelligence territoriale.

Cela nécessite toutefois de **changer radicalement de paradigme et de rompre avec les logiques organisationnelles et les pratiques en place depuis des décennies**. « **La préservation du pouvoir par la rétention de l'information** » et **l'organisation verticale** doivent laisser place aux **logiques de réseaux transverses**. Pour adhérer à la démarche, toutes les parties prenantes doivent être convaincues du **bénéfice (créations d'emplois, opportunités de développement) qu'elles en retireront**.

## 5.7 Développer une conscience et une culture de gestion des risques communes

*" Notre compréhension du concept d'intelligence économique en France, hormis à Paris ou dans certains cercles type IHEDN, est tout de même très éloignée de l'approche de certains de nos alliés/adversaires. Cela vient à mon sens de la confusion que l'on entretient en France concernant le terme « intelligence » et le mot « sécurité ». En France on s'obstine à vouloir faire une distinction entre "sûreté" et "sécurité". Nos confrères anglo-saxons utilisent de manière générique le mot " security " et non pas "safety". De même on répète depuis 20 ans que l'intelligence n'est pas du " renseignement " or la traduction anglaise d'intelligence est précisément "renseignement". Cette bataille sémantique pollue la perception du plus grand nombre et atténue notre efficacité. (David HORNUS, directeur de CORPGUARD<sup>59</sup>)*

*"On ne devrait pas employer les termes " d'intelligence économique " parce "qu'intelligence" veut dire " renseignement". Or nous, **on ne fait pas de renseignement économique, parce qu'on ne se base que sur de l'information ouverte**. Il n'y a que les anglo-saxons qui font du renseignement économique parce qu'il y a confusion entre leurs services de renseignement et la sécurité économique alors qu'en France, ce n'est pas le cas. Nous on ne travaille, même en veille, en attractivité, que sur de l'information ouverte. Donc, on ne va jamais demander à un service de renseignement : "allez espionner telle entreprise". On ne marche pas comme ça. Mais les Américains marchent comme ça."*

<sup>57</sup> destimed.fr : Tribune- Eric Delbecque - L'intelligence territorial une urgence pour la France

<sup>58</sup> Alice Thourot - Jean-Michel Fauvergue- Députés - "D'un continuum de sécurité vers une sécurité globale"

<sup>59</sup> Entretien avec David Hornus, directeur de CORPGUARD – Fév.2020

La nécessité de développer une "culture du renseignement"<sup>60</sup> en France fait toujours débat.

L'appareil étatique français raisonne désormais prioritairement en termes de sécurité économique et considère que le concept d'intelligence économique n'est pas approprié à l'action de l'Etat. Il n'en demeure pas moins que dans l'environnement international, la conception que nos partenaires et/ou concurrents ont de l'intelligence économique représente un risque bien réel pour nos entreprises.

*"On est quand même dans un processus de globalisation de l'économie, donc on ne peut pas dire" on ne veut pas de capitaux chinois en France" (...), on ne peut pas dire " on ne veut pas de capitaux américains, qataris " etc.*

*Les capitaux, quand on est dans une économie de marché, on les prend là où ils se trouvent. C'est à nous simplement de mettre des mesures de précaution telles que celles qu'on peut avoir avec l'ancien décret de 2015 (Montebourg) sur le contrôle des filières stratégiques et des IEF, à nous de mettre ce type d'outils de manière à agir avec discernement. (...) On est dans un environnement concurrentiel, les entreprises, parfois, sont bien contentes d'aller récupérer un investisseur britannique, américain, chinois etc, mais il faut bien qu'elles soient conscientes des risques.*

*Le sujet c'est que les grands groupes sont conscients des risques, mais en France, la structure industrielle n'est pas une structure de grands groupes. On a 95% de PME et TPE, et ces entreprises-là sont avant tout très opérationnelles, le petit dirigeant d'entreprise a le nez dans le guidon et dès qu'il y a une opportunité, il fait, il n'a pas le temps de prendre du recul et de regarder ces risques : c'est de la stratégie d'entreprise. Et nous, l'Etat ou même l'IE, on ne peut pas se substituer à la stratégie d'entreprise du dirigeant. C'est ça aussi qu'il faut réussir à articuler : il faut qu'on puisse former mieux ces dirigeants d'entreprises aux risques et à leur stratégie de développement économique. "*

**Le développement d'une culture partagée de gestion des risques et la formation des dirigeants de TPE/PME sont des enjeux majeurs. Les dynamiques de réseaux, notamment entre les grands groupes et leurs sous-traitants par le biais des pôles de compétitivité, devraient être consolidées.**

**Entretien réalisé le 14 janvier 2020** : M. Florent Galko, coordonnateur régional à la sécurité économique et délégué à l'accompagnement régional de la défense auprès du préfet de la région Occitanie.

## **5.8 Renforcer les outils législatifs de protection des intérêts économiques français**

Plusieurs entreprises françaises ont fait l'objet, ces dernières années, de procédures judiciaires initiées sur le fondement de législations de portée extraterritoriale qui ont eu des conséquences économiques et financières majeures. Le gouvernement français, conscient de ces nouvelles menaces économiques a donc chargé le député Raphaël GAUVAIN d'une mission sur les mesures de protection des entreprises françaises confrontées à des procédures judiciaires ou administratives donnant effet à des législations de portée extraterritoriale.

La lettre de mission portait plus particulièrement sur :

- **L'évaluation de la loi n° 68-678 du 26 juillet 1968** relative à la communication de documents et renseignements d'ordre économique, commercial, industriel, financier ou technique à des personnes physiques ou morales étrangères, dite "loi de blocage" ;
- **Les conséquences de la promulgation, en mars 2018**, par le Président des Etats-Unis, du "Clarifying Lawful Overseas Use of Data Act" ou "Cloud act" (ce dispositif juridique qui permet à l'administration américaine de contraindre les fournisseurs de services basés aux Etats-Unis, par mandat ou assignation, à fournir des données en transit ou stockées sur des serveurs situés dans des pays étrangers, ce qui peut avoir des conséquences importantes pour des entreprises françaises ou européennes ayant pourtant fait le choix d'héberger leurs données aux Etats-Unis);
- **La recherche de solutions** pouvant être apportées dans le droit national ou européen ;

<sup>60</sup> La place du renseignement dans la société française - 1996

Ainsi, dans le contexte de guerre économique internationale, le rapport Gauvain (rapport remis le 26 juin 2019<sup>61</sup>) a pour ambition de doter les entreprises françaises de moyens efficaces pour se protéger des demandes directes d'informations (souvent à caractère sensible) formulées par les autorités étrangères (et tout particulièrement américaine).

Outre les mesures proposées telles que la confidentialité des avis juridiques en entreprises en créant le statut d'avocat salarié en entreprise pour garantir le secret des avis transmis ou l'extension de l'application du RGPD aux données des personnes morales, la protection effective des entreprises françaises doit avant tout passer par une modernisation de la loi de 1968 relative à la communication des documents et renseignements d'ordre économique, commercial, industriel, financier ou technique a des personnes physiques ou morales étrangères.

De fait, les entreprises françaises sont devenues vulnérables face aux procédures civiles, pénales ou administratives engagées à leur encontre par des autorités étrangères qui peuvent obtenir de nombreuses informations les concernant. Ces procédures considérées comme très intrusives, couplées avec la prolifération de lois à portée extraterritoriale, ont ainsi permis à des autorités étrangères, notamment américaines, de poursuivre et de condamner les entreprises françaises pour leurs pratiques commerciales sur des fondements divers (corruption, blanchiment d'argent, sanctions internationales, etc.). Selon le rapport, *"le faible nombre de demandes d'entraide émanant des autorités américaines, en matière pénale, comme en matière civile, laisse ainsi à penser qu'un nombre considérable de pièces sont adressées directement aux autorités américaines par les entreprises pour ne pas s'engager dans une procédure longue et coûteuse"*.

En effet, alors que la Convention de la Haye de 1970 dispose que l'autorité judiciaire d'un Etat peut demander, par commission rogatoire, à l'autorité compétente d'un autre Etat de faire tout acte d'instruction, ainsi que tout acte judiciaire pour obtenir des moyens de preuves destinés à être utilisés dans une procédure; les autorités américaines continuent à utiliser leurs propres procédures d'obtention des preuves à l'étranger, notamment par la procédure civile dite de *"pre-trial discovery"*. Face à ces demandes, le rapport constate que *"les entreprises françaises ne disposent pas des outils juridiques efficaces pour se défendre"*.

Afin de faire échec aux procédures de type *"discovery"*, la France avait adopté en 1968 une loi dite *"loi de blocage"*. Cette loi prévoit une obligation pour toute personne, physique ou morale d'informer sans délai le ministre compétent lorsqu'elle se trouve saisie d'une demande de communication de pièces en vue d'une procédure administrative ou judiciaire étrangère. L'effet souhaité de cette réforme n'a cependant pas été obtenu car la qualification trop large de *"renseignements économiques"* a privé le texte de son efficacité.

Le rapport GAUVAIN propose ainsi une réforme de la loi de blocage afin de la rendre plus effective.

Notamment via deux mesures phares :

- Un service d'État dédié au traitement des demandes formées par les entreprises françaises faisant l'objet d'une demande de communication de pièces par une autorité étrangère, avec la mise en place d'un accompagnement de l'entreprise déclarante par ce service. Le rapport propose que le Service de l'Information Stratégique et de la Sécurité Économiques (SISSE) soit désigné comme l'autorité chargée de recevoir et traiter ces informations (cf & 3.1.2)
- Des sanctions pénales plus dissuasives avec une augmentation de la sanction prévue en cas de violation de la loi, voire l'insertion d'une qualification dans le code pénal (le projet serait de 2 ans d'emprisonnement et de 2 millions d'euros d'amende ou 10 millions pour une personne morale).

Pour autant, cette proposition de nouveaux outils législatifs français pose un certain nombre de questions<sup>62</sup>, voire suscite certaines craintes, car derrière le renfort de ce protectionnisme national, se

---

<sup>61</sup> Rétablir la souveraineté de la France et de l'Europe et protéger nos entreprises des lois et mesures à portée extraterritoriale

<sup>62</sup> Vers une modernisation de la loi dite de « blocage » de 1968 pour assurer une protection effective des entreprises françaises

cache la possibilité, pour certaines entreprises françaises, de préférer privilégier l'accès au marché américain au détriment du risque d'une sanction pénale. Par ailleurs, il faudra garantir une forte réactivité dans les réponses aux sollicitations du SISSE pour éviter tout décalage entre le temps administratif et "le temps des affaires".

La France a désormais pleinement pris conscience que l'environnement des affaires n'étaient plus seulement celui d'une concurrence accrue mais véritablement celui d'une guerre économique. La crise du Covid 19, notamment dans la gestion de l'achat des masques, n'en constitue qu'un exemple supplémentaire. Face à des partenaires aussi puissants que les Etats-Unis ou la Chine, la France ne peut se permettre de, seule, renforcer sa protection économique. Il s'agit désormais d'en tirer toutes les conséquences, et d'assurer les réformes nécessaires mais dans un cadre législatif européen. Car pour rappel, le marché intérieur européen (446 millions d'habitants) devance celui des Etats-Unis (329 millions).

## **5.9 Renforcer l'application du principe de subsidiarité entre le niveau régional et national**

En 2015, dans un rapport élaboré par un groupe de travail, dirigé par Claude Revel, de nombreuses recommandations ont été mises en évidence en matière d'intelligence économique territoriale, parmi lesquelles celle d'une pleine application du principe de subsidiarité entre le niveau régional et national et une meilleure circulation de l'information entre ces deux niveaux.

Il est alors rappelé l'application de ce principe, selon lequel « l'échelon régional est considéré comme l'échelon de suivi normal des entreprises stratégiques et de toute vulnérabilité rencontrée. Le niveau national a vocation à être saisi pour les cas présentant un risque d'évolution défavorable (difficultés financières, tentatives de prise de contrôle, échecs commerciaux importants, etc.) ou nécessitant une expertise spécifique (influence, normes, Bruxelles, etc.) et ne pouvant être traités localement ».

L'échelon régional est devenu, depuis plusieurs années, le référent en matière d'intelligence territoriale. Ses compétences relatives au développement économique se sont encore renforcées avec l'adoption de *la Loi NOTRE, le 7 août 2015*, qui place la région comme chef de file dans les secteurs clés de l'attractivité à l'égard des entreprises. Ce rôle la désigne comme la structure la plus légitime pour développer les transversalités et les regroupements de collectivités autour de projets communs stratégiques.

Ce positionnement est cohérent, car il prend en compte la nouvelle culture de performance qui tend à se développer dans le domaine des collectivités. Ainsi, la loi du 27 janvier 2014 sur la modernisation de l'action publique et l'affirmation des métropoles, dite loi "MAPAM", confie aux régions, spécialistes du développement économique et de l'aide à l'entreprise, la compétence " internationalisation " des entreprises.

En outre, en temps de crise économique, le fait que les autorités décisionnaires soient implantées au plus près des territoires impactés est garant d'une meilleure réactivité et d'une meilleure application de ces politiques publiques. Cela vient d'être démontré lors de la crise sanitaire du Covid-19, où de nombreuses collectivités locales ont montré un bien meilleur savoir-faire pour tenter de remettre en place des lignes de productions de matériels médicaux, pour les besoins des citoyens ou des hôpitaux.

Pour l'Etat, il convient de ne pas entraver cette logique de subsidiarité, en maintenant une forte territorialisation des politiques publiques, afin que les régions développent leur rôle d'expérimentation et d'innovation. Cette capacité d'innovation est d'autant plus forte au niveau régional, car il est constaté une plus grande fluidité des échanges entre les mondes de l'entreprise, de l'université et de la recherche.

Cela permet de mener une politique plus efficace pour permettre aux entreprises de recruter des salariés qui ont des formations adaptées à leurs besoins.

La nécessité d'une "politique intégrée qui mette en perspective le développement économique, la formation, l'orientation et l'emploi" a été soulignée en travail de commission parlementaire, par la

sénatrice Patricia Schillinger, membre de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation. Lors de ces travaux parlementaires, il a d'ailleurs été rappelé que les collectivités territoriales disposent de plusieurs leviers d'intervention : les aides aux entreprises, qui peuvent prendre la forme d'exonérations, de subventions, l'offre foncière, avec la création de zones d'activités, la création d'infrastructures spécifiques destinées à l'accueil des entreprises, ainsi que la mise en place de prestations de conseil à direction des entreprises.

Dès lors, afin de renforcer cette pleine application du principe de subsidiarité, il appartient aux élus d'avoir une grande maîtrise des concepts clés de l'intelligence territoriale, pour que leur gouvernance soit en adéquation avec les attentes des entreprises. Ces élus bénéficient déjà, et là est toute leur légitimité, d'une parfaite connaissance de leur territoire et d'une bonne appréhension des enjeux de partenariats et de mutualisations à mettre en place.

Cela passe notamment par la mise en œuvre de services communs, une mutualisation des compétences et d'achats de matériels. Ce qui va de pair avec la conservation par les autres collectivités d'une capacité d'action, par exemple pour créer des zones d'activités. La région constitue le niveau adéquat pour engager les investissements stratégiques, mais les autres échelons de collectivité doivent pouvoir également intervenir à leur niveau.

### **5.10 Exemples de "réussites territoriales" : volontarisme, innovation et réseaux**

Il est évident que la France détient un atout potentiel majeur en matière de rayonnement sur la scène internationale grâce à la forte identité et à la diversité de ses territoires. Il est à ce titre particulièrement intéressant de noter que sur des territoires variés et à des tempos différents, se sont développées des initiatives d'intelligence territoriale aux modes opératoires distincts, mais où l'on peut toutefois distinguer des traits communs. Les trois exemples qui suivent sont chacun à leur manière.

#### **L'initiative déterminante d'un préfet : l'exemple de la Normandie**

Au milieu de la décennie 1990, en Région Basse-Normandie, l'idée de déployer une politique régionale publique d'intelligence économique territoriale fut portée par un préfet, Remy Pautrat. A son arrivée en 1996 dans une région ravagée par une désindustrialisation massive, le haut fonctionnaire lança le premier schéma régional de l'intelligence économique et, un an plus tard, l'idée des pôles stratégiques en collaboration avec le Conseil Régional.

La démarche en matière d'intelligence territoriale économique initiée par le préfet Pautrat se déclinait en quatre axes principaux :

- Sensibilisation aux nouveaux enjeux et formation ;
- Création et irrigation de nouveaux réseaux Etat-entreprises ;
- Engagement d'actions pour favoriser, protéger et promouvoir les technologies jugées clés pour le territoire ;
- Jouer la carte de l'international en favorisant le rayonnement de la région.

Il fut également à l'initiative des premières « assises régionales de l'intelligence économique » en 1997, puis de la première convention pour le "développement de l'intelligence économique et l'internationalisation des PME en Basse-Normandie" en 1998.

L'initiative préfectorale ne suffira malheureusement pas à « sauver » toutes les entreprises de la région, par faute notamment d'une réelle anticipation de l'évolution de l'environnement économique par les pouvoirs publics locaux. En 2007, l'ancien préfet déclarait : *"J'ai connu cette situation dramatique, en particulier avec Moulinex, en Basse-Normandie. Si on avait suffisamment anticipé l'évolution du petit électroménager, on se serait rendu compte qu'il fallait faire autrement et on aurait probablement sauvé 6 000 emplois directs et autant d'emplois indirects ! Que de souffrances épargnées !"<sup>63</sup>*

---

<sup>63</sup> Entretien Remy Pautrat : [oftt.eu/think-tanks/generalites/entretiens/article/entretien-avec-remy-pautrat](http://oftt.eu/think-tanks/generalites/entretiens/article/entretien-avec-remy-pautrat)

Toutefois, l'impulsion initiée par le préfet Pautrat n'a pas été vaine : une véritable culture régionale de l'intelligence économique territoriale s'est développée en Basse-Normandie. Elle est devenue une politique publique régionale à part entière, dont l'importance n'a pas été remise en question par la réunification des deux régions administratives de Haute-Normandie et de Basse-Normandie au sein d'une seule région Normandie en 2016. A l'inverse, elle s'impose comme une région pilote en matière d'intelligence territoriale.

La région est ainsi à l'initiative de la création d'un fonds de co-investissement, "Normandie Participations"<sup>64</sup>, avec deux principaux objectifs : accompagner la croissance des entreprises locales et les protéger face aux risques associés aux investissements directs étrangers.

Les conséquences économiques potentielles du Brexit pour la région<sup>65</sup> ont mis en avant l'impérieuse nécessité pour les territoires d'avoir une capacité d'anticipation des menaces/opportunités. La région Normandie est en effet la 2e région française en matière de part des importations/exportations dans le PIB régional : en 2017, les exportations normandes vers le Royaume-Uni s'élevaient à 2,3 milliards d'euros contre 1,78 milliard d'euros pour les exportations britanniques vers la Normandie.

Un quart du commerce mondial transite par la Manche, ce volume de trafic maritime faisant de la Normandie la première façade portuaire de France. La moitié des transports internationaux maritimes de France et 60 % du trafic conteneur français passent par les ports normands, la Normandie est également la première région de France en tonnage de marchandises.

Avec de tels volumes, le secteur maritime est un des axes stratégiques pour la région. Or le Brexit n'est pas sans conséquences sur le secteur. Les ports de Cherbourg, Dieppe et Caen-Ouistreham, avec un volume annuel de 2 millions de passagers et 200 000 poids lourds, sont trois points d'importance vitale pour la performance économique de cet axe. Il est donc apparu crucial de préserver la performance de ces ports, et même d'accroître leur trafic. En effet, l'environnement portuaire dans la zone est hautement concurrentiel (Belgique, Pays-Bas) et certains acteurs ont d'ores et déjà déployé des logiques d'influence couronnées de succès<sup>66</sup> pour maintenir ou développer leur activité.

L'action coordonnée des acteurs étatiques et régionaux a été efficace pour défendre le projet de réaménagement des ports de Normandie dans cette logique de maintien de la performance du secteur. Les infrastructures portuaires de la région, leurs équipements de sécurité, de sûreté et les installations de contrôle bénéficieront d'un co-financement par la Commission européenne<sup>67</sup> à hauteur de 50 % pour les études et 20 % pour les travaux. Ceci illustre la pertinence d'une action coordonnée, qui ne néglige aucun volet de l'intelligence économique territoriale (qu'il s'agisse des actions de gestion et d'analyse de l'information ou bien des actions d'influence).

**La prise en compte par la Région Normandie des enjeux d'intelligence territoriale lui aura permis de ne pas demeurer dans une posture "passive" mais bien d'établir des logiques de coordination et d'anticipation. Cette posture résolument active et non réactive, perpétue l'action innovante initiée par Rémy Pautrat il y a près d'un quart de siècle.**

### **Volontarisme régional et démarche "d'auto-analyse" : La Région Nouvelle-Aquitaine**

La thèse CIFRE soutenue par Antoine Achard en 2019, "Analyse de la politique industrielle de la Région Nouvelle-Aquitaine : apports des méthodes quantitatives et qualitatives"<sup>68</sup> s'est inscrite dans une véritable démarche d'auto-analyse de la Région sur l'élaboration et les spécificités de sa politique de développement économique. Elle a notamment mis en lumière les éléments suivants :

---

<sup>64</sup> normandieparticipations.fr : société de co-investissement pour accompagner les initiatives des acteurs privés

<sup>65</sup> Les effets du Brexit en Normandie : Contribution Décembre 2017

<sup>66</sup> Bfm.fr : Londres renforce ses liaisons maritimes en vue d'un Brexit sans accord

<sup>67</sup> Soutien aux ports normands dans le cadre du Brexit

<sup>68</sup> Analyse de la politique industrielle de la Région Nouvelle-Aquitaine : apports des méthodes quantitatives et qualitatives

La stratégie de développement économique de la Nouvelle-Aquitaine semble étroitement liée à la personnalité de son président<sup>69</sup> depuis maintenant plus de 20 ans. Son histoire personnelle et son expérience<sup>70</sup> auront largement contribué à façonner sa perception de la politique industrielle. Elu aux idées "colbertistes", il défend une politique industrielle pragmatique et interventionniste.

La Région Nouvelle-Aquitaine a su se saisir des nouvelles prérogatives qui lui ont été confiées par la loi NOTRe pour mettre sur pied des programmes structurants : ainsi, la Région octroie un accompagnement particulier par le biais de subventions directes à certaines entreprises qui ont établi un rapport privilégié avec l'institution régionale et qui apportent, en contrepartie de cet accompagnement économique, leur connaissance des processus industriels et du terrain.

La politique régionale vise ainsi à créer de la valeur par un travail en réseau avec les entreprises "motrices", dans une logique de circulation de l'information, pour anticiper et accompagner les évolutions du territoire.

Il demeure toutefois l'enjeu de la gestion de l'information liée aux entreprises pour leur suivi ou pour la mise en place de stratégies conjointes. Les capacités de gestion de l'information sont éclatées entre les différents services et directions au sein du pôle développement économique du Conseil Régional, doté de 500 agents (bien plus que la plupart des autres régions françaises). Il persiste donc une organisation du travail en silo qui nuit à une réelle efficacité du dispositif.

En outre, le positionnement de la Région vis-à-vis des institutions européennes semble encore insuffisant. Il en est de même pour ses rapports avec les autres régions françaises, demeurant dans une logique de compétition et non de coopération.

Néanmoins, dans le cadre de son schéma régional de développement économique d'innovation et d'internationalisation (SRDEII), la Région Nouvelle-Aquitaine s'est dotée d'une feuille de route Intelligence économique en 2019<sup>71</sup>. Pilotée par Philippe Nauche, vice-président régional en charge de l'économie territoriale, de l'économie sociale et solidaire et de l'intelligence économique, cette feuille de route doit être déclinée dans le courant de l'année 2020 en un plan d'actions prévisionnel autour des trois piliers : anticiper, se protéger et influencer.

Enfin, la démarche de "pratique réflexive" initiée par le biais de travaux de recherche financés par la Région (via le dispositif Cifre) atteste d'une volonté des pouvoirs publics locaux de porter un regard académique critique sur les pratiques, donc d'aller au-delà d'une mise en œuvre dépourvue d'analyse.

**L'exemple de la Région Nouvelle-Aquitaine démontre la pertinence d'une politique volontariste régionale. Une limite de l'appareil étatique pénalisante pour la compétitivité demeurerait cependant en l'absence de coordination fine des différentes stratégies régionales.**

### **La Bretagne : une stratégie qui conjugue filières socles et innovation**

Région à l'histoire maritime multiséculaire, de facto ouverte sur le monde, la Bretagne fait sans conteste partie des territoires historiquement "sensibilisés" aux enjeux de l'intelligence territoriale.

Elle abrite quatre pôles de compétitivité : Images et Réseaux (innovation, numérique), Mer Bretagne (activités maritimes, pôle à vocation mondiale), ID4CAR (filiale véhicules et mobilité durable) et Valorial (agroalimentaire).

Le Conseil Régional a élaboré sa stratégie pour repositionner l'économie bretonne au sein de l'échiquier français, européen et mondial, pour la période 2014-2020, autour de filières économiques (les filières socles que l'on retrouve au sein des pôles de compétitivité et les filières émergentes telles que la cybersécurité) et de domaines d'innovation stratégiques.

---

<sup>69</sup> Jan.2016 : Alain Rousset a été élu président de la Région Nouvelle-Aquitaine par l'assemblée régionale.

<sup>70</sup> Délégué à l'industrialisation du Bassin de Lacq (64) à la Direction du Développement Régional du groupe Elf Aquitaine de 1986 à 1998.

<sup>71</sup> info-eco.fr : Généraliser l'intelligence économique

L'agence régionale de développement économique et d'innovation en entreprises (Bretagne Développement Innovation), financée par le Conseil Régional, est en charge du développement de ces domaines stratégiques, notamment par le biais de grands programmes structurants.

La structuration de la filière cybersécurité vise à accompagner le développement en France et à l'international des PME bretonnes de ce secteur en plein essor. C'est d'ailleurs dans le département du Finistère qu'une "Charte d'engagement pour les prestataires en informatique et numérique dans une éthique stratégique sur la cybersécurité" avait été déployée pour la première fois en France, en 2017, à l'initiative de la CCI métropolitaine Bretagne ouest et de l'ANSSI.

La Région peut par ailleurs s'appuyer sur le travail effectué par le réseau des CCI de Bretagne en matière de recueil et d'analyse des pratiques de veille et d'intelligence économique des entreprises bretonnes<sup>72</sup> pour analyser les progrès et les difficultés des entreprises, et ainsi orienter son action plus efficacement.

De façon plus symbolique, c'est depuis Lorient, dans les locaux de la CCI du Morbihan, qu'a été lancé l'Observatoire national de l'intelligence économique en mai 2019 par le Syndicat Français de l'Intelligence Economique.

L'objectif de cet observatoire, d'après le président du SYNFIE, Alexandre Medvedowsky, est de réagir "à chaud" à l'actualité de la guerre économique qui menace les entreprises françaises.

Le choix de Lorient n'a pas été fait par hasard : le tissu économique local (sous-traitants de l'industrie navale et aéronautique) est en effet particulièrement visé par les menaces de la guerre économique, et le président de la CCI du Morbihan, Pierre Montel, a entamé un travail conjoint en matière de cyberdéfense avec la délégation régionale du SYNFIE<sup>73</sup>.

De ces trois exemples de "réussites territoriales", ou, à tout le moins, d'initiatives pérennes, il ressort que :

- L'intelligence **territoriale reste encore trop souvent une affaire de personnes**, dont la mise en exergue dépendra de l'état d'esprit du "dirigeant". En cela, la situation ne semble guère avoir évolué depuis l'étude "France : le Top 100 de l'intelligence économique" publiée en janvier 2004 par la publication spécialisée *Intelligence Online* : "*ce sont les personnalités qui portent l'intelligence économique, et non les structures elles-mêmes*" ;
- **La capacité d'anticipation et de prospective, les réseaux d'acteurs locaux, la prise en compte des spécificités territoriales** sont autant de notions que l'on retrouve dans chaque exemple, et représentent un "**socle commun**" pour l'élaboration de dispositifs d'intelligence territoriale pertinents.

---

<sup>72</sup> Direccte Bretagne : Edition 2017 : Analyse des résultats

<sup>73</sup> Enquête Guerre économique : comment les PME bretonnes peuvent se protéger

### 6.1 Bibliographie

**Christian Harbulot** : Manuel d'intelligence économique 3 -ème – Aout 2019  
**Olivier Pastré** : La méthode Colbert : Ou le patriotisme économique – 2006  
**F.Bournois – P.J Romani** : L'intelligence économique et stratégique dans les entreprises françaises – 2000  
**Francis Merrien - Antoine Riboud** : Europe technologique, industrielle et commerciale - 10 -ème plan 1989-1992  
**Maurice Reyne** : Le développement de l'entreprise par la veille technologique – 1990  
**Francis Joseph Aguilar** : L'environnement scanning et des weak signals - 1967  
**Union Européenne** : Livre vert de l'innovation – 1995  
**Humbert Lesca** : Système d'information pour le management stratégique de l'entreprise - 1986  
**Humbert Lesca** : Veille stratégique – L'intelligence de l'entreprise - 1994  
**Martinet et Ribault** : Veille technologique, concurrentielle et commerciale - 1988  
**Jacques Villain** : L'entreprise aux aguets – 1989  
**Harold Wilensky** : L'intelligence organisationnelle – 1967  
**Michael Porter** : L'avantage concurrentiel des nations – 1993

### 6.2 Rapports

**Rapport Martre** - intelligence économique et stratégie des entreprises – Fev.1994  
**Rapport Carayon** - intelligence économique, compétitivité et cohésion sociale - juin.2003  
**Rapport Mongereau** – intelligence économique, risques financiers et stratégies des entreprises – 2006  
**Rapport Gauvain** : Rétablir la souveraineté de la France et de l'Europe  
**Medef** : Agir ensemble pour une croissance responsable – 2019  
**Régions de France** : l'intelligence économique territoriale – Avril.2020  
**Les effets du Brexit en Normandie** : Contribution Décembre 2017  
**Antoine Achard** : Analyse de la politique industrielle de la Région Nouvelle-Aquitaine  
**Bretagne Développement innovation** : La Glaz économie  
**L'étude France** : le Top 100 de l'intelligence économique  
**Mission parlementaire** : D'un continuum de sécurité vers une sécurité globale  
**Ecole de Guerre Economique** : La place du renseignement dans la société française  
**Assemblée des communautés de France** : Quelles ambitions économiques pour nos territoires

### 6.3 Circulaires de références : Intelligence Territoriale

**2005 Circulaire du 13 décembre** : Ministère de l'intérieur - Intelligence économique territoriale (PPIET)  
**Circulaire du Premier Ministre 2011 n° 5554/SG** : Note d'orientation n°1.060 DEF/GEND CAB du 8 mars 2005  
**Lettre aux préfets de région 2011** : D2IE/OB/TL/HM/N°9/1112 du 23 septembre 2011 - Olivier Buquen  
**SRDEII Schéma régional de développement économique** : Innovation et internationalisation  
**Loi 2016-66 du 29 Janvier 2016** : Création du CISSE  
**Chartre partenariale** : Etat-Régions de France : Intelligence économique -Sécurité économique – 18 Dec.2019  
**Circulaire INTK16045575** : Directive nationale sur l'ingénierie d'Etat dans les territoires

### 6.4 Texte de loi

**Loi n° 2005-882 du 2 août 2005** : En faveur des petites et moyennes entreprises  
**Loi n° 2010-853 du 23 juillet 2010** : Relative aux réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services  
**Loi n° 2014-1545 du 20 décembre 2014** : Relative à la simplification de la vie des entreprises  
**La loi n° 2015-991 du 7 août 2015** : Organisation territoriale de la République  
**Loi n° 2016-298 du 14 mars 2016** : Relative aux réseaux des chambres de commerce et d'industrie  
**Loi n° 68-678 du 26 juillet 1968** : renseignements économique, commercial, industriel, financier ou technique  
**Loi du 27 janvier 2014** : Modernisation de l'action publique territoriale (loi MAPTAM ou MAPAM)  
**Loi du 7 août 2015** : Portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRE)

## 6.5 Webographie

**portail-ie.fr** : Centre de ressources et d'information sur l'intelligence économique et stratégique  
**cohesion-territoires.gouv.fr** : Ministère Cohésion des territoires des Relations avec les collectivités territoriales  
**banquedesterritoires.fr** : Caisses des dépôts  
**legifrance.gouv.fr** : Service public de la diffusion du droit  
**cdc-habitat.com** : organisation-territoriale-de cdc habitat  
**entreprises.banque-france.fr** : L'intelligence économique territoriale  
**anah.fr** : Agence nationale de l'habitat  
**ademe.fr** : établissement public ministère de la Transition écologique et solidaire  
**cerema.fr** : Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement  
**insee.fr** : Institut national de la statistique et des études économiques  
**direccte.gouv.fr** : Directions régionales des entreprises, de la concurrence – conso - travail et de l'emploi  
**ademe.fr** : Agence de la transition écologique  
**bpifrance.fr** : La banque des entrepreneurs  
**reseau-cti.com** : Centre technique industriel  
**cerema.fr** : l'expertise publique pour la transition écologique et la cohésion des territoires  
**destimed.fr** : Eric Delbecque - L'intelligence territorial une urgence pour la France  
**normandieparticipations.fr** : société de co-investissement pour accompagner les initiatives des acteurs privés  
**oftt.eu** : Etude des think tanks, leur environnement, leur évolution et leur histoire  
**lab-innovation.cget.gouv.fr** : L'innovation, moteur de développement économique et d'emplois des territoires  
**bretagne.direccte.gouv.fr** : Pratiques de veille et d'intelligence économique des entreprises bretonnes  
**oief.fr** : Observatoire de l'intelligence économique français  
**europe-en-normandie.eu** : soutien aux ports normands dans le cadre du brexit  
**senat.fr** : Un site au service des citoyens