

Quelles compétences économiques pour les régions ?

Etude réalisée par **Asterès** pour
l'Association des Régions de France

Novembre 2011

Asterès
Contacts :
Nicolas Bouzou
nbouzou@asteres.fr

Juliette Hubert
jhubert@asteres.fr

7, rue du Chemin Vert
94 100 Saint-Maur-des-Fossés

Asterès 



Table des matières

I. Synthèse	3
II. Pourquoi territorialiser les politiques de développement économique ?	7
1) La régionalisation des performances	7
a. La croissance	7
b. L'emploi	10
c. Le commerce extérieur	12
2) La diversité des atouts et des handicaps	16
a. Le rôle des villes	16
b. Les infrastructures de transport	18
c. Le niveau de qualification de la main d'œuvre	19
d. Les dépenses de R&D	20
III. Les politiques économiques régionales aujourd'hui	21
1) Le rôle des Régions	21
a. Les compétences économiques des Régions	21
b. Les budgets consacrés par les Régions au développement économique	25
c. Les résultats macroéconomiques des politiques régionales	26
2) La « boîte à outils » de la politique économique locale : Etat, Conseil régional, Départements, Oséo, qui fait quoi en pratique ?	27
IV. Préconisations pour l'acte III de la décentralisation	32
1) Les difficultés à lever	32
2) Quatre principes	33
a. La contractualisation	33
b. Le principe de subsidiarité	33
c. Le contrôle citoyen	33
d. Le principe de non-redondance politique	34



I. Synthèse

Pourquoi des politiques économiques régionales ?

Plusieurs France

Il existe aujourd'hui, d'un point de vue économique, non pas une France mais plusieurs France. La conjoncture économique des régions est malheureusement peu suivie par les économistes, par manque de données récentes, ce qui contribue à entretenir l'illusion d'une France assez homogène. En réalité, le **sort économique des régions a de plus en plus tendance à diverger sous l'effet de la mondialisation**. Si aucune région n'échappe aux problèmes structurels du pays dont les plus criants sont un manque de compétitivité et un poids excessif de la dépense publique et des prélèvements obligatoires, le pays se partage désormais entre régions qui vont vraiment mal et régions qui s'en sortent à peu près correctement.

Tous les indicateurs disponibles (PIB, emploi, exportations) vont dans le même sens : les divergences s'accroissent depuis une dizaine d'années. Or précisément, c'est au début des années 2000 que le **mouvement de désindustrialisation**, déjà perceptible au cours des décennies précédentes, a pris une nouvelle ampleur. Au cours des années 2000, les entreprises des régions françaises ont du faire face à une concurrence internationale beaucoup plus acérée. Elles ont **perdu en compétitivité par rapport aux pays émergents**, qui ont amorcé une remarquable montée en gamme dans tous types de domaines, mais aussi **par rapport à l'Allemagne**. Car les coûts salariaux français ont progressivement rattrapé les coûts allemands, sans pour autant que les produits français n'égalent la qualité ou le degré en innovation des produits allemands. L'**appréciation quasi continue de l'euro** (par rapport au dollar ou encore au yuan) au cours de la décennie a renforcé cette perte de compétitivité.

Quelques secteurs gagnants, une loterie pour les régions

La désindustrialisation n'est autre chose que la conséquence visible de cette perte de compétitivité. Pourtant, dans ce contexte de concurrence accrue, de marchés plus ouverts, un petit nombre de secteurs est parvenu à maintenir ou même renforcer sa compétitivité et en a engrangé les bénéfices. En fait, lorsque nous parvenons à produire des **produits différenciants, de grande qualité ou très spécifiques**, et justifiant de ce fait les coûts de production très élevés de notre pays, alors l'ouverture des marchés mondiaux et le dynamisme des pays émergents est une formidable opportunité.

C'est pourquoi la situation à laquelle sont confrontés les territoires depuis dix ans est la suivante :

- un mouvement général de désindustrialisation très rapide et très fort ;
- l'essor d'un petit nombre de secteurs compétitifs, essentiellement **l'aéronautique, l'agroalimentaire, la cosmétique et parfumerie, le tourisme et la pharmacie**.

A l'échelle du pays, la bonne fortune des secteurs compétitifs ne compense pas le déclin des autres secteurs (métallurgie, automobile, textile, ameublement...). Mais dans certaines régions, la balance est favorable.

C'est ainsi qu'une région comme les Pays de la Loire, positionnée sur le tourisme, l'agroalimentaire et l'aéronautique, s'avère gagnante dans cette « loterie » des secteurs. La Lorraine, qui a cherché au sortir de la crise de la sidérurgie à remplacer cette industrie par l'automobile, est largement perdante (d'autant que la métallurgie y est encore assez largement représentée). L'Auvergne équilibre par l'essor de la pharmacie les déboires d'autres secteurs d'activité. De façon générale, les régions les plus industrielles, les plus productives, les plus exportatrices sont celles qui ont le plus à perdre. Ces régions ont à gérer un problème de désindustrialisation que les régions



résidentielles, c'est-à-dire orientées vers les besoins de leurs résidents, n'ont pas à traiter. C'est pourquoi la Corse présente depuis dix ans, de toutes les régions françaises, la croissance la plus forte ; cette performance tient peut-être moins à ses forces (hormis le tourisme, une bonne pioche à la loterie des secteurs)... qu'à l'absence quasi-totale de l'industrie sur son territoire.

Ces divergences génèrent des migrations (motivées assez largement par l'emploi) qui ne font que les aggraver.

Dans les années 2010, l'équation de base reste la même mais elle se complique d'une nouvelle « variable » : **la baisse programmée de la dépense publique, sous toutes ses formes** : retraites et autres transferts sociaux, investissements dans les infrastructures ou dans le logement social (qui ont un impact fort sur le BTP), services publics, casernes ou hôpitaux... Dans les économies résidentielles, la dépense publique a jusqu'à présent assuré un certain socle de croissance, assez largement financé à crédit. Ce socle de croissance est remis en cause, ce qui va à la fois compliquer la tâche d'un certain nombre de territoires, et « rééquilibrer » (par le bas malheureusement) la croissance des régions. Le Limousin, le Languedoc-Roussillon, pour ne citer que ces deux régions, verront leur « modèle » économique remis en cause car ce modèle reposait assez largement sur le BTP, les transferts sociaux et l'emploi public. A une échelle plus fine, **tous les territoires qui dépendent de financements publics**, directement ou indirectement (les villes dont l'activité économique gravite autour d'un CHU, d'une caserne, les stations thermales traditionnelles, dépendantes des cures remboursées par la Sécurité sociale...) **seront amenés à rechercher un autre modèle de croissance, basé cette fois sur l'activité privée.**

L'essor des politiques de l'offre

A contexte différent, politique économique différente. Mais la « loterie des secteurs » et l'impact très variable de la baisse des dépenses publiques sur les territoires ne sont pas les seules raisons d'aller vers une plus grande régionalisation des politiques économiques.

Nous en voyons deux autres :

- L'importance croissante des **politiques de l'offre**, c'est-à-dire des politiques qui s'attachent à améliorer la compétitivité des entreprises plutôt qu'à stimuler la demande.
- Un besoin accru de **coordination** des politiques économiques locales.

Nous croyons que les politiques qui visent à restaurer la compétitivité des entreprises (les politiques de l'offre) constituent l'avenir de la politique économique. Or c'est à l'échelle régionale que ces politiques peuvent être menées le plus efficacement.

Rappelons tout d'abord que les politiques de la demande, c'est-à-dire les politiques keynésiennes, prônant la relance par la consommation, ne sont plus une option aujourd'hui faute de moyens pour les financer.

En matière de politique de l'offre, tant l'action nationale que l'action régionale ont leur place : **certaines mesures nationales voir supranationales (c'est-à-dire européennes) sont bien sûr de nature à lutter contre la désindustrialisation** qui affecte les territoires :

- Tout ce qui concerne le coût du travail est du ressort de l'Etat. Dans ce domaine, l'instauration d'une TVA sociale serait une mesure très emblématique.
- Seule l'Union européenne (via la BCE) peut agir sur le taux de change de l'euro vis-à-vis des autres grandes devises.

Ces mesures sont de nature à améliorer la **compétitivité-prix** des produits français tant à l'intérieur de la zone euro (coût du travail) qu'à l'extérieur (change).



Les politiques régionales ont essentiellement pris sur la compétitivité hors-prix des entreprises. La **compétitivité hors-prix** peut être encouragée par des mesures visant à **favoriser le développement des entreprises, leur organisation, leur capacité à innover et à exporter**. C'est précisément là le **cœur des compétences économiques des régions**, leur héritage. Les politiques d'« aides » aux entreprises leur ont été confiées dès 1982.

En la matière, le principe de subsidiarité doit guider la répartition des compétences. Mettre en relation laboratoires, université et entreprises ne peut se faire qu'à une échelle locale. **La plupart des aides aux entreprises suppose une mise en relation des acteurs, et de façon plus générale une connaissance de terrain que seuls les échelons locaux sont à même de posséder.**

**Le rôle
fondamental
de la coordination**

Mais ce qui frappe lorsqu'on étudie ce type de politiques, c'est le foisonnement des intervenants et des systèmes d'aides : Régions, Départements, Intercommunalités, Communes... mais aussi Etat (via les fonds Feder bien souvent), Oséo, UbiFrance, CCI, Chambres des métiers et de l'artisanat, Ordres régionaux des experts-comptables... sont autant d'acteurs présents et d'ailleurs légitimes.

Légitimes, car **le développement économique ne peut être réservé à un échelon politique, contrairement au principe de spécialisation qui avait guidé les premières lois de décentralisation**. Le développement économique doit être une préoccupation pour tout territoire. Il est également naturel que d'autres organismes, représentant la société civile, cherchent à apporter leur contribution au développement local.

Le **rôle de coordination des Régions a été affirmé en 2004**, marquant ainsi à la fois la reconnaissance de cette légitimité des politiques économiques à divers échelons, et le manque de cohérence que ces politiques risquent de générer. A la demande de l'Union européenne, les Régions se sont ensuite lancées dans un exercice très utile, à savoir l'élaboration de **Schémas Régionaux de Développement Economique (SRDE)** en concertation avec les autres acteurs. Mais ces schémas ne s'imposent pas aux collectivités infrarégionales, et le principe posé en 2004 n'est pas à lui seul suffisant pour générer la cohérence recherchée.

Le rôle de coordination des Régions doit aujourd'hui être conforté. Par ailleurs, le « millefeuille » décisionnel doit être simplifié.



Préconisations pour un acte III de la décentralisation

En matière économique, nos travaux montrent que **l'Acte III de la décentralisation devra porter** moins sur de nouveaux transferts de compétences que **sur une meilleure coordination des divers échelons et sur une clarification du rôle de chacun.**

Pour conforter le rôle de coordination des Régions, simplifier le millefeuille décisionnel, améliorer la lisibilité des dispositifs d'aide et *in fine* l'efficacité des politiques économiques locales, nous proposons quatre principes :

1. La contractualisation

La cohérence des politiques menées par les différents acteurs s'obtient par contrat. Les Schémas Régionaux de Développement Economique doivent être envisagés comme des contrats qui lient Régions, Départements et Pôles métropolitains (les autres partenaires sont consultés lors de son élaboration). Dès lors, **les SRDE deviennent prescriptifs.** Ils définissent le rôle de chacun en matière de politique économique.

2. Le principe de subsidiarité

Il guide la répartition des compétences lors de la négociation des SRDE. Selon ce principe, l'action doit être menée au plus près des citoyens. Elle n'est menée par un échelon supérieur que si elle ne peut pas être développée de façon efficace à l'échelon inférieur.

3. Le contrôle citoyen

L'action économique menée par les différents acteurs doit pouvoir être évaluée par les citoyens et sanctionnée par le vote. Ce principe milite pour :

- Une **désimbrication des financements**, qui s'obtiendra en établissant une répartition plus claire des rôles ;
- Un suivi plus fréquent et plus complet de la **conjoncture économique régionale** (du ressort de l'INSEE).

4. Le principe de non-redondance politique

le développement économique d'un territoire ne peut pas être l'apanage de deux structures politico-administratives opérant sur le même territoire. Ce principe milite pour **l'attribution des fonds Feder (et accessoirement du Fisac) aux Régions**, de façon à ce que ces fonds soient utilisés en cohérence avec les axes stratégiques définis dans les SRDE.



II. Pourquoi territorialiser les politiques de développement économique ?

1) La régionalisation des performances

a. La croissance

Les différentiels de croissance économique entre régions n'ont cessé de s'accroître au cours des vingt dernières années.

Les **produits intérieurs bruts régionaux**, exprimés en volume (c'est-à-dire corrigés de l'inflation) et rapportés au nombre d'habitants, **divergent de façon de plus en plus marquée**. L'écart-type des PIB par habitant (c'est-à-dire la moyenne des écarts à la moyenne) était de 3 373 euros en 1990. Il était de 4 383 euros en 2010.

Ce sont les **périodes de croissance plus soutenue** qui creusent les écarts. Les divergences se sont accentuées entre 1997 et 2000, puis à nouveau entre 2006 et 2008, avant de refluer légèrement pendant la récession. Toutefois, même en période de faible croissance, la tendance est à l'accroissement des disparités entre régions.

Écart-type du Produit Intérieur brut régional par habitant



Source : Asterès d'après INSEE. PIB en volume.

Les régions françaises présentent des profils sectoriels bien différenciés. La part de l'industrie dans le PIB y est très variable. Elle oscillait entre 4% (la Corse) et 22% (la Franche-Comté) en 2000.

De fait, les différences sectorielles expliquent l'essentiel des écarts de croissance entre région. Au cours de la décennie 2000, **l'industrie française a été confrontée à une concurrence accrue**.

- Elle a perdu en compétitivité vis-à-vis de **l'Allemagne**. Le coût salarial unitaire dans l'industrie, c'est-à-dire le coût corrigé de la productivité, a baissé en Allemagne dans les années 2000. Dans le même temps, il a augmenté en France. Le salaire horaire dans



l'industrie (charges sociales comprises) est désormais plus élevée en France. Cet écart n'est pas compensé par une qualité supérieure (l'écart de qualité entre produits allemands et français étant resté à peu près constant au désavantage de la France).

- Dans le même temps les **pays émergents** sont montés en gamme, concurrençant la France sur les segments milieu de gamme. La concurrence des pays émergents a été exacerbée par l'appréciation de l'euro.

La désindustrialisation qu'a subie la France au cours des années 2000 a principalement affecté les régions du tiers nord-est du pays, pour deux raisons :

- ces régions étaient **les plus industrielles** en 2000 ;
- dans ces régions **l'industrialisation était ancienne**. Les industries autrefois dites lourdes (métallurgie, chimie, biens intermédiaires en général, mais aussi automobile) y prédominaient. Ces régions n'avaient que très peu bénéficié du développement plus tardif de « nouvelles » industries à plus forte valeur ajoutée. L'aéronautique et l'industrie pharmaceutique ont pris leur essor dans les années 1970. Elles se sont implantées dans les régions de l'ouest et du sud du pays en partie pour des raisons contingentes, historiques, mais pas seulement : la main d'œuvre était plus qualifiée dans ces régions.

A première vue, la **structure sectorielle** des régions explique directement environ **un quart des divergences** observées entre 2000 et 2010. Une grande part des divergences de croissance observées s'expliquent par les migrations. Mais ces migrations sont elles-mêmes essentiellement motivées par les évolutions très contrastées de l'emploi : les régions industrielles en crise perdent des emplois et voient donc un certain nombre d'actifs les quitter. Ces migrations sont donc aussi la conséquence d'un positionnement sectoriel plus ou moins porteur. Sur la base de ce constat, nous estimons que **la structure sectorielle des économies régionales explique environ les trois-quarts de la croissance des régions**.

- Pour mesurer l'impact (direct) de la structure sectorielle des économies régionales, on applique à la structure économique¹ de chaque région en début de période (2000) le taux de croissance *nationale* de chaque secteur sur la période 2000-2010. Sur cette période, on aboutit à un éventail de taux de croissance allant de 1 à 2. La Champagne-Ardenne est ainsi la région qui « aurait dû » connaître la plus faible croissance (+8% sur la période soit 0,7% par an). L'Île-de-France est celle qui « aurait dû » connaître la croissance la plus forte.
- En réalité, c'est la Franche-Comté qui a connu la plus faible croissance (2% entre 2000 et 2010 soit +0,2% par an) et la Corse la plus forte (26% sur la décennie soit 2,4% par an). L'écart constaté entre la plus faible croissance et la plus forte est donc beaucoup plus large puisqu'il va de 1 à 13.
- Certaines **spécialisations au sein des grands secteurs retenus** (faute de données statistiques plus fines) expliquent ce décalage entre la réalité et la projection. Ainsi, on sous-estime la croissance potentielle de Midi-Pyrénées si l'on considère que les biens d'équipements sont susceptibles de se comporter dans la région comme ils le font au niveau national, puisque ce secteur se compose presque exclusivement dans la région de l'industrie aéronautique, beaucoup plus dynamique que les autres biens d'équipement. Un découpage sectoriel plus fin permettrait alors de faire apparaître un facteur sectoriel plus fort.
- Par ailleurs, la désindustrialisation a des « effets de second tour » : les suppressions

¹ Telle que fournie par l'INSEE, c'est-à-dire détaillée en 14 secteurs (NES 14).

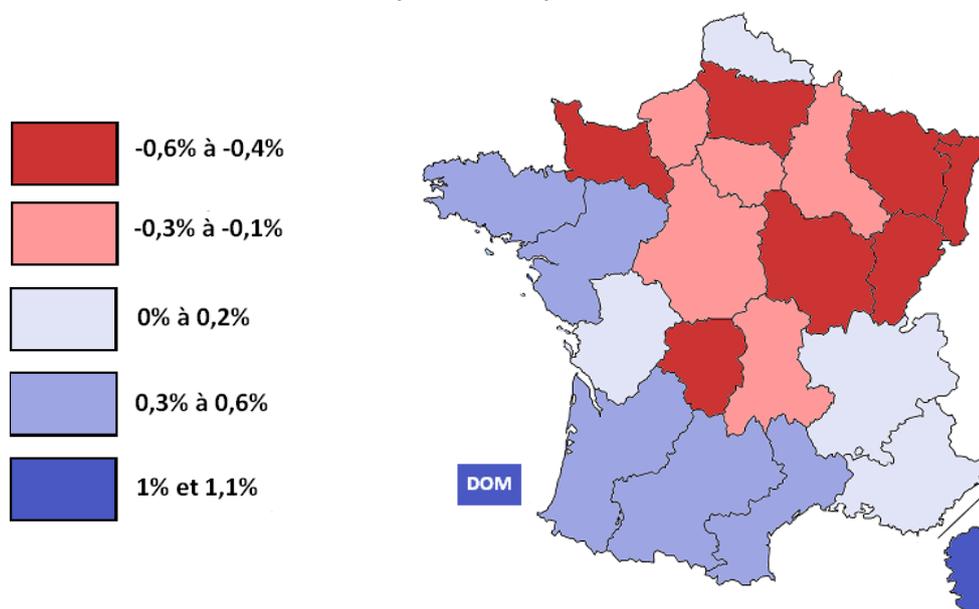


d'emplois dans l'industrie engendrent des **migrations** qui affaiblissent l'économie résidentielle (commerce, BTP, services aux particuliers). **Or les migrations expliquent environ 60% des écarts régionaux.** Elles ne sont pas elles-mêmes entièrement induites par les fluctuations de l'emploi car les inactifs, qu'ils soient étudiants, retraités..., peuvent migrer indépendamment du marché du travail. Toutefois la part des actifs parmi les migrants est majoritaire², ce qui permet de penser que les fluctuations de l'emploi jouent un rôle déterminant dans les migrations.

- Environ 15% à 20% des divergences ne s'expliquent ni par les migrations ni par la structure sectorielle des régions. Les politiques régionales peuvent jouer à ce stade, ainsi que d'autres facteurs tels que le degré de valeur ajoutée des secteurs régionaux (leur positionnement plus ou moins haut-de-gamme), les infrastructures, l'existence ou non d'une métropole régionale jouant un rôle moteur dans la région.

La carte ci-dessous présente l'amplitude annuelle des facteurs qui ne sont pas directement liés à la structure économique de la région, pour la période 2000-2010. Les facteurs non sectoriels désignés par la carte ci-dessous sont essentiellement les migrations. Fait notablement exception le Nord – Pas de Calais, dont les flux migratoires ont été négatifs sur la période et dont les facteurs non sectoriels influant sur la croissance sont pourtant positifs : la région a eu une croissance plus forte que ne l'aurait laissé supposé sa structure sectorielle et notamment la part de l'industrie dans son PIB, encore élevée en début de période. A contrario, le Limousin et l'Auvergne ont eu une croissance moins dynamique que ne l'aurait laissé penser leur structure sectorielle malgré des migrations positives.

Croissance régionale : les facteurs « non sectoriels » (2000-2010)



Le « facteur non sectoriel » est la croissance annuelle pour la période 2000-2010 qui ne peut pas être imputée directement à la structure sectorielle des régions en début de période.

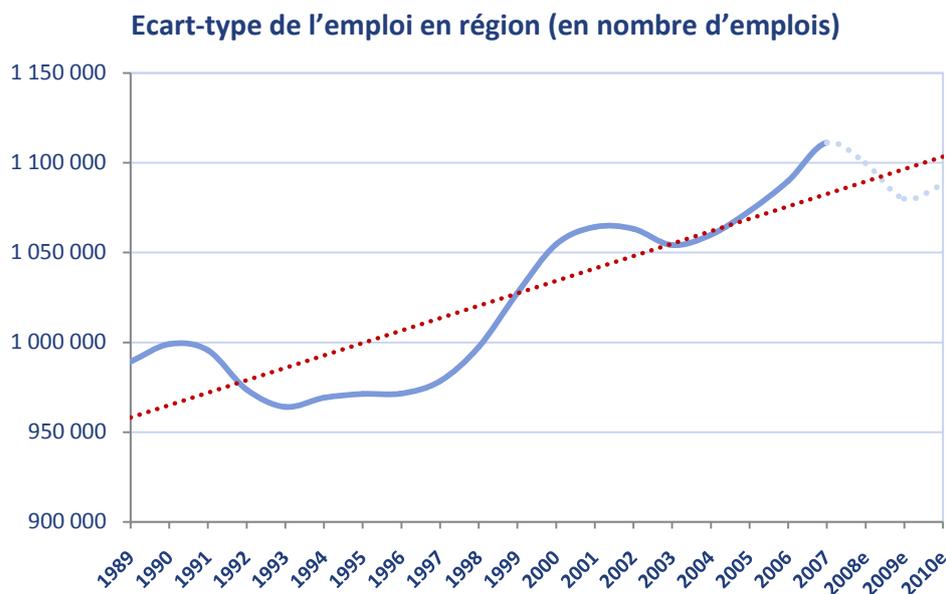
Source : Asterès d'après INSEE. Les séries de valeurs ajoutées sectorielles régionales en valeur de l'INSEE ont été déflatées avec des déflateurs sectoriels nationaux. Les DOM sont ici considérés dans leur ensemble. Secteurs NES 14.

² Voir INSEE statistiques locales aux dates des différents recensements.



b. L'emploi

Les performances des régions en matière d'emploi divergent assez nettement depuis la fin des années 1990. Alors que l'écart-type (l'écart moyen à la moyenne) était inférieur à 1 million d'emplois dans les années 1990, il est désormais proche de 1,1 millions d'emplois.



Source : INSEE. Calculs et estimations 2008-10 Asterès. Les estimations ont été réalisées par étalonnage sur l'écart-type de l'emploi salarié.

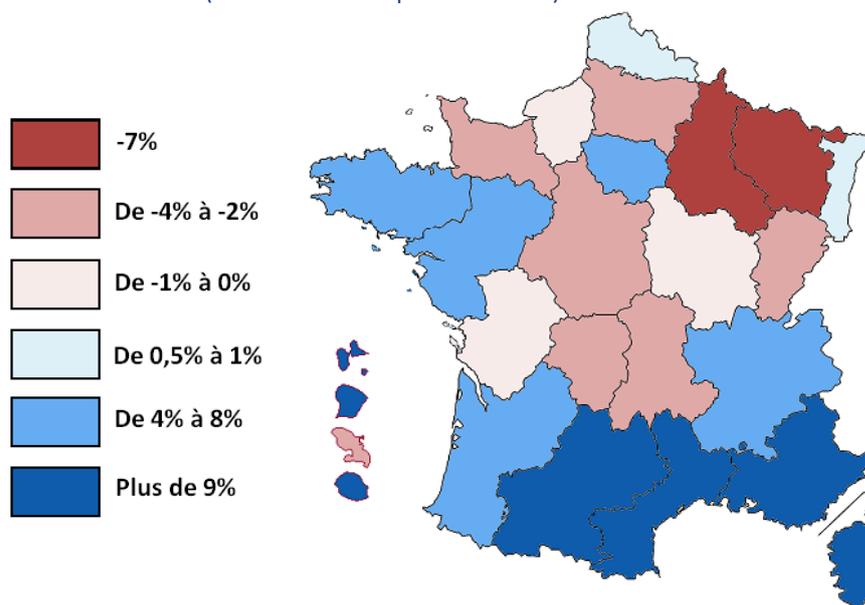
Alors que dans les années 1990, la progression de l'emploi par région s'était échelonnée de +2% (Champagne-Ardenne) à +16% (Pays de la Loire), au cours des années 2000, les écarts se sont accusés : l'emploi a reculé de 7% en Champagne-Ardenne et en Lorraine pendant cette décennie, tandis qu'il a progressé de 21% en Corse.

Ces divergences en matière d'emploi résultent de la différenciation croissante des performances économiques des régions, qui s'expliquent par le phénomène de désindustrialisation auquel sont confrontées au premier chef les régions les plus industrielles.



L'emploi en régions dans les années 2000

(variation de l'emploi total en %)

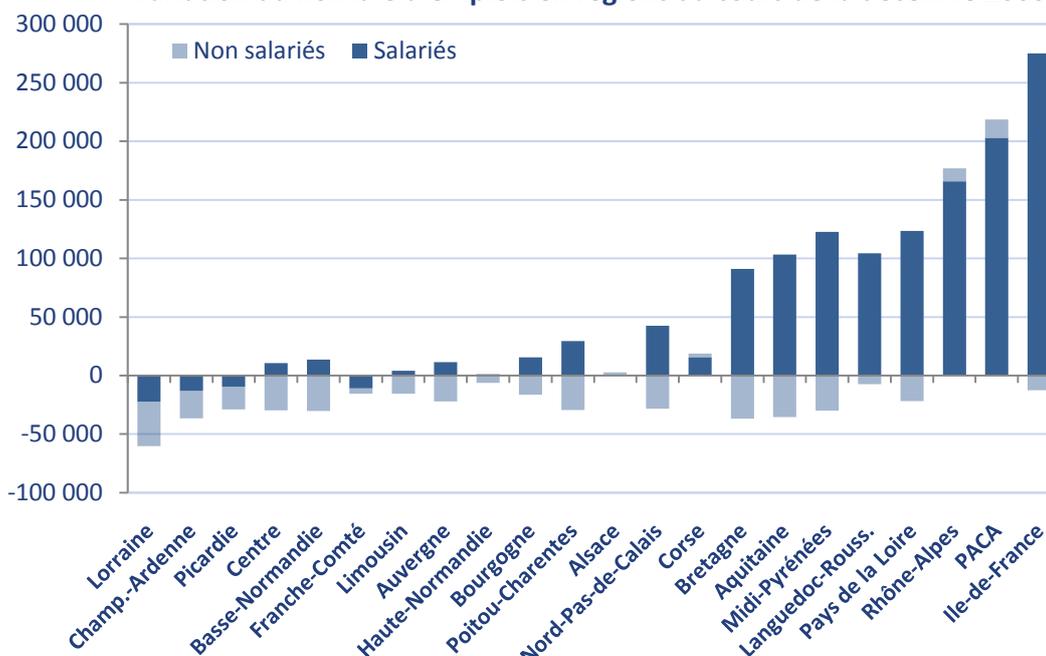


Source : Asterès d'après INSEE (et Eurostat pour les DOM)

Exprimées en nombre d'emplois, ces divergences sont très importantes : au cours des années 2000, la Lorraine a ainsi perdu environ 60 000 emplois et la Champagne-Ardenne environ 35 000 tandis que Provence-Alpes Côte d'Azur en gagnait dans le même temps environ 220 000.

Il faut souligner que dans les régions où l'emploi a baissé (c'est-à-dire la moitié des régions françaises), les pertes se concentrent sur les années 2008-2009. Mais dans ces régions, les années antérieures à la récession n'avaient pas créé d'emplois ou très peu. En revanche, les créations d'emplois avaient été importantes dans les autres régions (notamment dans les années 2006-2007).

Variation du nombre d'emplois en régions au cours de la décennie 2000



Sources : INSEE (emploi total du 31/12/1999 au 31/12/2007, emploi total selon méthodologie Pestel pour 2007-2008), Unistatis (emploi salarié T4 1999-T4 2010). En l'absence de données d'emploi total pour la période récente, les données d'emploi non salarié ont été estimées pour la période 2008-2010.



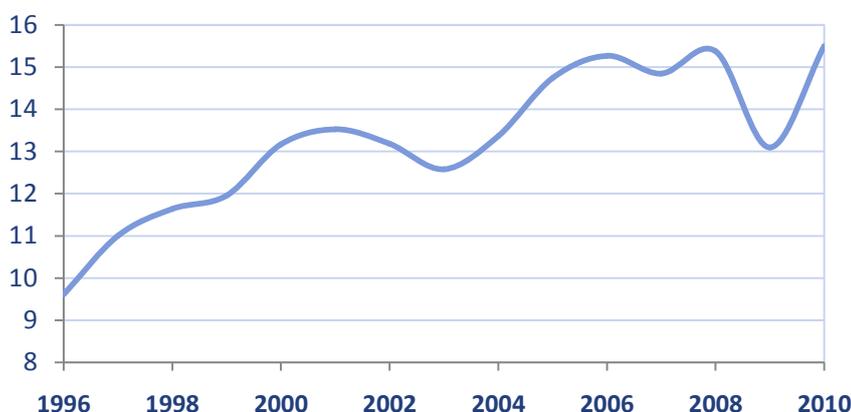
c. Le commerce extérieur

Les performances des régions à l'export se sont également considérablement différenciées au cours des années 2000, et plus particulièrement à partir de 2005.

La dispersion des exportations régionales (exprimées en valeur) autour de la moyenne nationale a beaucoup augmenté entre 1996 et 2010. Les écarts se sont certes momentanément et mécaniquement réduits en 2009 du fait de la contraction des échanges. Mais l'année 2010 a vu un retour à la tendance antérieure.

L'inflation n'explique qu'une infime partie de la progression de l'écart-type. En revanche, les spécialisations sectorielles jouent un rôle de premier plan dans la divergence des performances régionales à l'export.

Écart-type des exportations des régions (en milliards d'euros)



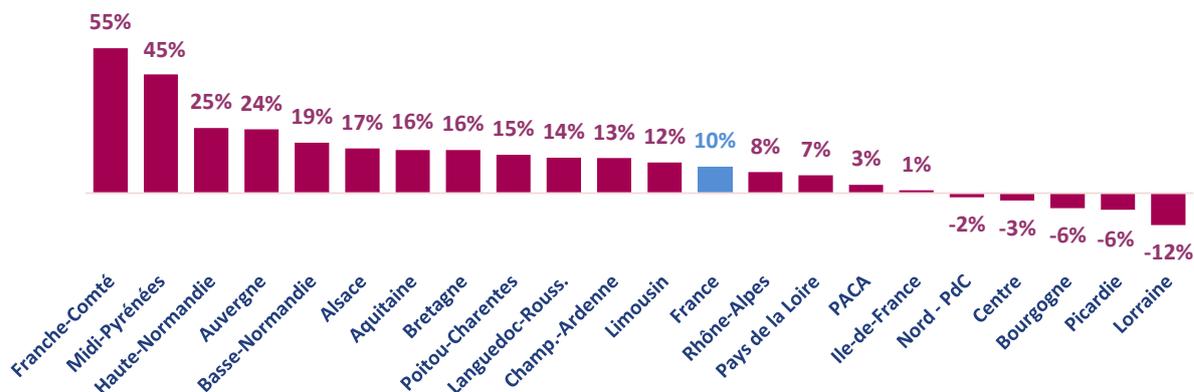
Source : calculs Asterès d'après Douanes. Exportations en valeur. Les résultats seraient similaires avec les exportations en volume.

En effet, au cours des années 2000, le déficit commercial de la France s'est creusé mais dans le même temps les secteurs les plus compétitifs (agroalimentaire, aéronautique, ferroviaire, cosmétiques, pharmacie) ont renforcé leurs positions à l'export. Autrement dit, les écarts sectoriels à l'export se sont accentués. Les excellents résultats engrangés par un petit nombre de secteurs n'ont cependant pas compensé le déficit commercial croissant des autres branches.

Entre 2005 et 2010, les exportations de la Franche-Comté ont progressé de 55%. Celles de Midi-Pyrénées ont augmenté de 45%. A l'extrême inverse, les exportations de la Lorraine ont diminué de 12% et celles de la Picardie, de 6%.

Le **positionnement sectoriel** des régions explique *pour partie* ces divergences. En Franche-Comté, les exportations ont été portées par les équipements (turbines) et le matériel ferroviaire. En Midi-Pyrénées, elles ont très largement été le fait de l'aéronautique. La Lorraine et la Picardie ont été affectées par le déclin de la métallurgie, de l'automobile et du textile.

Variation des exportations (2005-2010)



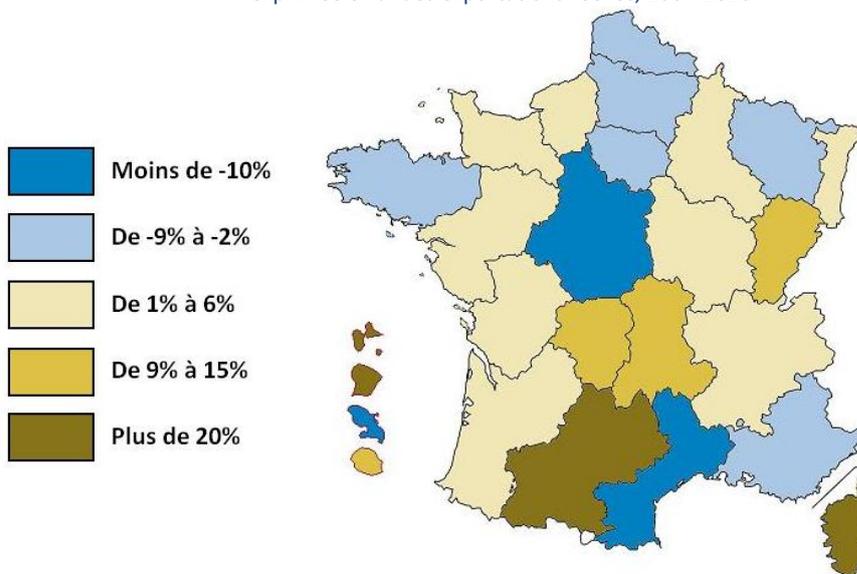
Source : calculs Asterès d'après Douanes. Exportations en valeur.

Les divergences de performances à l'export ne se réduisent pas tout à fait à la structure sectorielle des régions. Un certain nombre de régions font moins bien ou mieux aujourd'hui que ne l'aurait laissé supposer la structure sectorielle de leurs exportations il y a quelques années.

Toutefois, le **positionnement sectoriel des régions joue un rôle déterminant**. L'écart entre les exportations attendues du fait du positionnement sectoriel³ et les exportations effectivement constatées, dépasse rarement 20% (des exportations constatées). Encore certaines de ces différences pourraient être réduites en effectuant cette projection sur la base d'un découpage sectoriel plus fin⁴.

Différence entre exportations théoriques (découlant de la structure sectorielle des exportations) et exportations réelles

exprimée en % des exportations réelles, 2007-2010



Source : Asterès d'après Douanes

³ C'est-à-dire, des exportations régionales que l'on obtient en appliquant *ex post* aux exportations régionales des secteurs le taux de croissance *national* des exportations de ce secteur. Ce calcul a été fait sur la base d'un découpage en 16 secteurs (NES 16).

⁴ Tel est typiquement le cas de la région Midi-Pyrénées. La croissance des exportations aéronautiques est beaucoup plus forte que celle des exportations de matériels de transport dans leur ensemble. Or les matériels de transport sont le secteur (NES 16) retenu dans la carte ci-dessus pour le calcul des exportations théoriques de la région, faute de séries statistiques plus précises.



Les dynamiques régionales propres, dynamiques qui se traduisent par des sous ou sur-performances par rapport aux exportations attendues du fait du profil sectoriel de la région, peuvent tenir à un positionnement **plus ou moins haut de gamme ou à plus ou moins forte valeur ajoutée** au sein même des différents secteurs.

Ainsi, les industries agroalimentaires du Languedoc-Roussillon, qui sont sa principale force à l'export (elles représentent un tiers de ses exportations), sont dans l'ensemble plutôt positionnées sur des créneaux à relativement faible valeur ajoutée. A contrario, l'agroalimentaire est haut-de-gamme en région Champagne-Ardenne (champagne).

Les divergences régionales croissantes qui peuvent être observées à l'export s'expliquent donc en très large partie par des **différences de positionnement, tant en matière sectorielle qu'en termes de valeur ajoutée**. Ces différences étaient déjà présentes par le passé mais leurs conséquences ont été démultipliées au cours des dix dernières années.

En effet, **l'accélération de la mondialisation au cours des années 2000 a eu des conséquences sectorielles fortes**. De façon tout à fait conforme à la théorie des avantages comparatifs de Ricardo, la France s'est spécialisée sur un petit nombre de secteurs dans lesquels elle s'avérait être très performante. **Cette spécialisation a eu et continue d'avoir des conséquences territoriales**. Elle avantage certaines régions et en désavantage d'autres. Certaines régions sont donc amenées à développer des politiques compensatrices (en terme d'emploi notamment), ou visant à accompagner ou encourager le redéploiement de l'appareil industriel local. Dans d'autres régions ces politiques ne seront pas nécessaires ou le seront moins ; il s'agira plutôt de pérenniser les avantages comparatifs de la région.



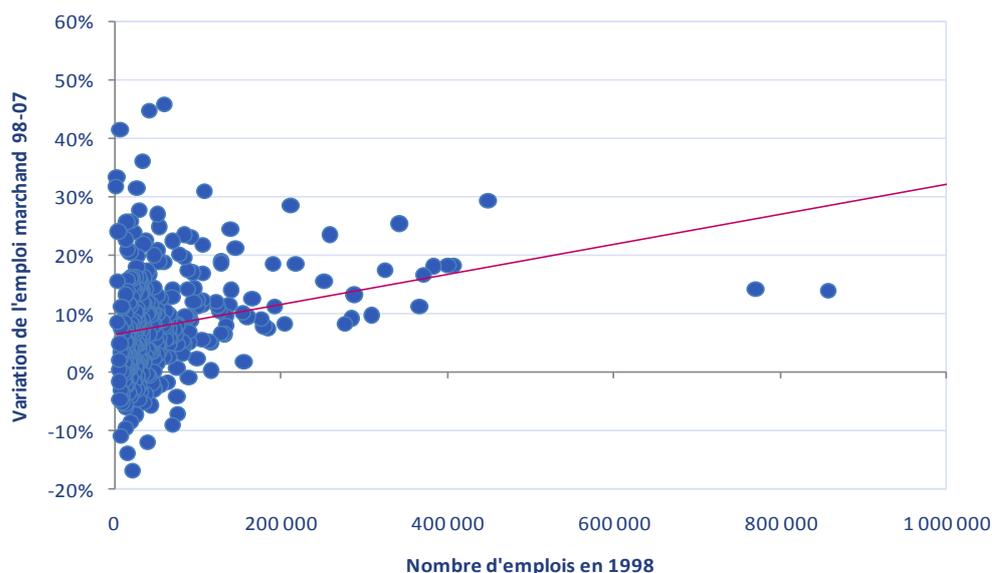
2) La diversité des atouts et des handicaps

a. Le rôle des villes

La théorie économique a mis en avant ces dernières années le rôle des villes dans le développement des territoires. La mondialisation, loin d'uniformiser spatialement le développement économique, tendrait à concentrer les activités sur les territoires les mieux dotés, non plus en ressources naturelles mais en capital humain. Les zones les plus denses offrent en effet aux entreprises une concentration de main d'œuvre, de services, de clients et de fournisseurs potentiels. On parle alors d'effets d'agglomération.

De fait, en France, au cours des années 2000, les créations d'emplois ont été plus importantes dans les bassins d'emplois de 300 000 à 500 000 habitants que dans les bassins de plus petite taille. Ce constat est particulièrement vrai pour l'emploi marchand. En revanche les bassins de plus de 1 000 000 d'emplois ont connu une croissance limitée, peut-être lié à un phénomène de saturation de l'espace et des réseaux de transport.

Variation de l'emploi et taille des zones d'emploi



Source : Asterès d'après INSEE

Le leadership des villes joue un rôle important dans le développement des régions. C'est pourquoi la taille des bassins urbains, leur nombre, leurs relations peuvent être considérés comme constituant un atout ou un handicap pour une région. L'existence d'une ville leader clairement identifiée et dotée d'une taille suffisante pour faire jouer les effets d'agglomération est incontestablement un atout. Cette taille suffisante semble se situer entre 200 000 et 400 000 emplois pour l'ensemble du bassin, soit entre 300 000 à 800 000 habitants.

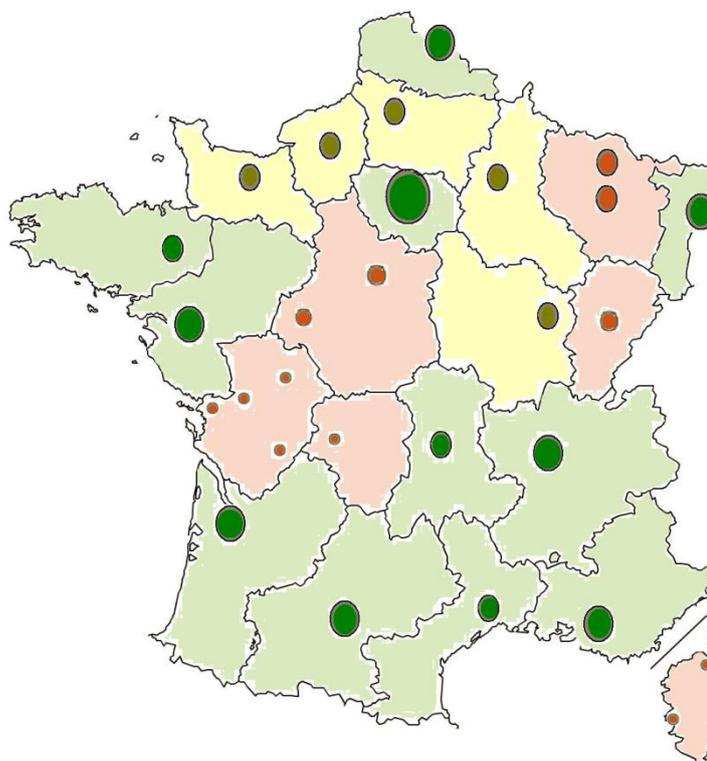
Plus de la moitié des régions françaises présentent cette configuration.

Un certain nombre de régions sont dotées d'une ville leader à la taille un peu limitée. C'est notamment le cas des régions qui sont limitrophes de l'Île-de-France. Dans d'autres régions enfin, le leadership est partagé entre plusieurs villes.

Ces configurations différentes appellent des politiques différentes.

- Dans certaines régions, les priorités de la politique économique pourront être d'œuvrer dans le sens d'une meilleure coopération entre les villes, de répartir entre elles les rôles économiques, d'inciter à spécialiser chaque bassin.
- Dans d'autres régions, dynamiser l'économie régionale pourra passer en grande partie par un redressement économique de la ville leader, car de sa santé dépend celle de la région.

Les régions et leurs villes



Source : Asterès

Les régions représentées en vert ci-dessus dispose d'une ville-leader clairement identifiée, de taille suffisante pour jouer efficacement un rôle d'entraînement sur la région.

Dans les régions représentées en jaune, le leadership de la ville principale est moins net (en raison parfois de la proximité de la région avec Paris).

Enfin, dans les régions représentées en orange, le leadership ne va pas de soi : soit la ville principale est petite, soit la région compte plusieurs villes de taille similaire.

b. Les infrastructures de transport

Les infrastructures de transport sont aujourd'hui très développées en France. Même si elles jouent un rôle dans le développement des territoires, il n'existe pas de lien direct entre accessibilité d'un territoire et développement économique. La baisse des coûts et des temps de transport amène plutôt les activités économiques à se concentrer, dans la mesure où il leur est moins nécessaire qu'autrefois de produire au plus près des marchés où s'exprime la consommation.



Source : Philippe Gambette (IML).

L'Ouest et le Sud-Ouest du territoire français sont aujourd'hui moins bien dotés en matière d'infrastructures de transport que le Nord et l'Est. C'est un handicap relatif qui n'a pas réellement pesé sur le développement économique de ces territoires au cours des 15 dernières années.

Tout au plus peut-on penser que l'accessibilité vient en partie corriger les disparités qui découlent de la spécialisation sectorielle des régions ; le Nord-Est, pénalisé par un positionnement sur des industries en déclin, dispose en revanche d'une excellente accessibilité et de façon plus générale d'un positionnement géographique au cœur du marché européen.



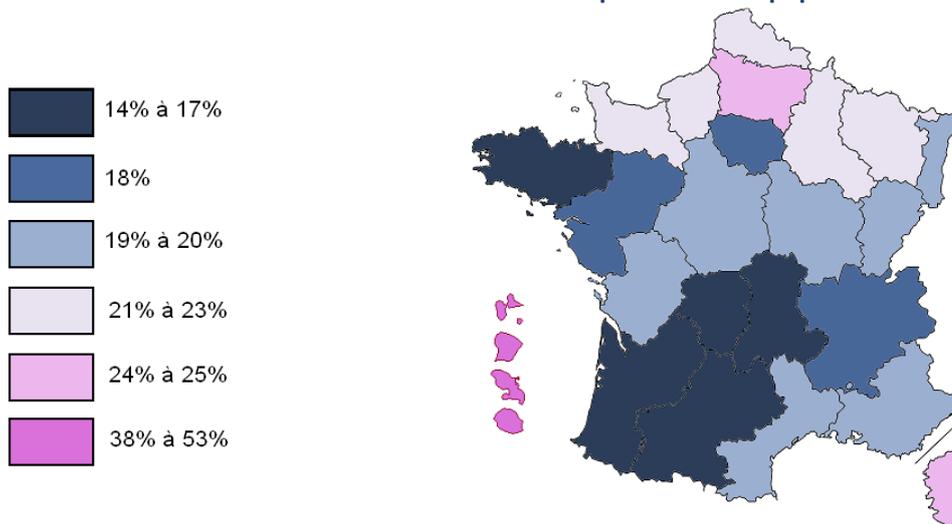
c. Le niveau de qualification de la main d'œuvre

Le niveau de qualification de la population française a beaucoup évolué au cours des 20 dernières années. Mais sur ce point aussi des disparités régionales demeurent.

Elles **ne se sont pas réellement creusées car il y a 20 ans les inégalités entre l'Ile-de-France et la Province étaient très fortes ; mais la hiérarchie des régions a beaucoup évolué.** Le niveau de qualification est à la fois une résultante de trajectoires économiques différentes et un point de départ pour la croissance future. Jusqu'au milieu des années 1980, **l'Ile-de-France se distinguait** par un niveau de qualification de sa main d'œuvre nettement supérieur à la moyenne nationale. Les autres régions, qu'elles soient à dominante rurale, industrielle ou touristique, présentaient des degrés de qualification assez proches. Dans les années 1990 et 2000, la France de l'Ouest et du Sud a vu la qualification de sa main d'œuvre progresser plus vite que la France du Nord et de l'Est, pour devenir identique à celle de l'Ile-de-France.

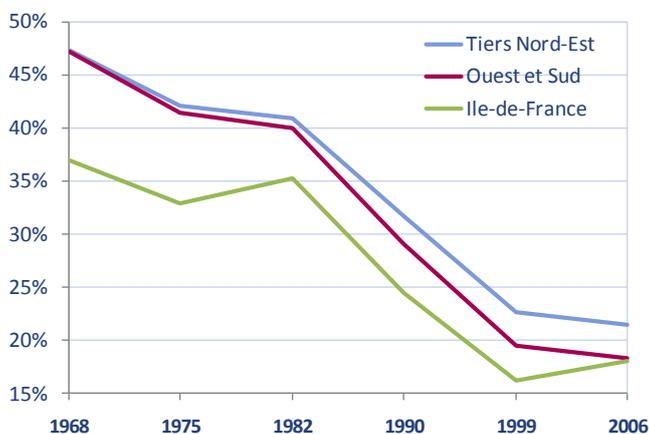
La bonne tenue de l'emploi au Sud et à l'Ouest a entraîné des migrations de travailleurs qualifiés (les travailleurs non qualifiés étant moins mobiles et moins adaptés aux emplois créés). Le niveau de qualification vient ensuite favoriser la croissance de ces mêmes régions, tandis que leur sous-qualification relative pénalise le Nord et l'Est.

Part des individus sans diplôme dans la population de 15 ans et plus



Source : INSEE (données 2007). Moyenne nationale : 20%.

Part des individus sans diplôme dans la population de 15 ans et plus entre 1968 et 2006



Source : Asterès d'après INSEE



d. Les dépenses de R&D

Le degré d'innovation des régions françaises est variable. La part du PIB dédié à la R&D évolue dans une **fourchette allant de 0,8% à 4,3%**⁵. Les disparités ont tendance à s'accroître (modérément) depuis le début des années 2000, alors qu'à contrario, une certaine convergence était perceptible au cours des années 1990.

En matière de R&D privée, ces divergences sont une conséquence des divergences de conjoncture économique : les entreprises qui se situent dans les régions déprimées disposent de moins de moyens pour mener à bien des projets de recherche et développement. Mais ce moindre investissement en R&D est par la suite pénalisant pour la croissance du territoire.

Les écarts en matières de R&D publique ont en revanche plutôt eu tendance à se réduire au cours des années 2000⁶.

⁵ Données 2009 (dernières données disponibles). Source : MESR

⁶ L'écart-type des parts des dépenses régionales de R&D des administrations sur le PIB des régions a baissé de 10 points de base.



III. Les actions des régions en matière de développement économique

1) Le rôle des Régions

a. Les compétences économiques des Régions

Les choix de 1982

Les compétences économiques des régions françaises découlent encore aujourd'hui des **choix effectués lors de l'« acte I » de la décentralisation**, en 1982. Cette première étape a posé les principes suivants :

- **L'absence de tutelle**

Les régions se sont vues dotées de la personnalité juridique et sont devenues des collectivités territoriales à part entière⁷, mais elles n'exerceraient **pas de tutelle** sur les collectivités infrarégionales (communes et départements).

- **La spécialisation**

En conséquence de l'absence de tutelle d'une collectivité sur les autres, l'Etat a cherché à doter chaque type de collectivités d'un **bloc de compétences** propres. Aux **régions** revenait **l'action économique et la formation**, et aux départements, l'action sociale, selon un principe de **spécialisation** des collectivités territoriales. Cette répartition devait lever les difficultés que pourrait poser l'absence de tutelle, puisque chacun opérerait dans un domaine qui lui serait propre.

- **La clause de compétence générale**

Les régions se voyaient également dotées d'une **clause de compétence générale**, tout comme les collectivités qui leur préexistaient. Cette clause, qui prenait juridiquement la forme d'un article stipulant que « *le Conseil régional régl(ait), par ses délibérations, les affaires de la région* », signifiait qu'il pouvait se saisir de tout domaine d'intervention dès lors qu'il n'empiétait pas sur les attributions des autres collectivités (ou de l'Etat).

La spécialisation des collectivités locales s'est avérée inopérante à l'usage. Au fil des années 1990 et 2000, la **plupart des collectivités territoriales** (communes, départements, régions mais aussi communautés de communes ou d'agglomération) ont cherché à mettre en œuvre, à leur échelle, des politiques ou au moins des **actions de développement économique**. La clause de compétence générale leur en laissait l'entière liberté (le développement économique n'étant considéré comme une compétence des régions qu'à l'échelle régionale). **Le développement économique n'est donc jamais devenu le « domaine réservé » des régions**, même s'il est resté l'une de leurs principales attributions.

Notons qu'en revanche, l'action sociale est bien devenue le domaine réservé des départements. Il y a une raison simple à cela : l'action sociale est une compétence déléguée, dans laquelle les départements jouent un rôle d'exécution des dispositifs décidés par l'Etat (RSA, APA...). Cette compétence déléguée ne peut pas être exercée par plusieurs collectivités à la fois. Lorsqu'une aide est attribuée à un ménage par une collectivité territoriale, elle ne peut pas l'être également par une autre. En revanche, **tout territoire peut légitimement formuler et suivre une stratégie de développement économique**, qu'il s'agisse d'une région, d'un département ou même d'une commune. Les outils les plus variés peuvent d'ailleurs être mis au

⁷ Même si elles ne seraient mentionnées comme telle dans la Constitution qu'en 2004.



service d'une politique économique. Ainsi, lorsqu'une commune touristique accorde un *permis de construire* à une chaîne hôtelière ou décide de *rénover son front de mer* ou encore de *créer des pistes cyclables*, elle le fait (ou en tout cas il faut espérer qu'elle le fasse) en fonction d'une stratégie économique, d'un objectif d'attractivité et de développement, qui s'appuie idéalement, au moins de façon informelle, sur un diagnostic de la santé économique de la station.

La première décentralisation a posé **deux principes difficilement compatibles** : la clause de compétence générale pour toutes les collectivités, et l'absence de tutelle d'une collectivité sur une autre.

Se posait donc d'emblée la question de la **coordination des actions des collectivités**, dans les domaines les plus difficiles à répartir, à savoir principalement :

- le développement économique, préoccupation légitime pour tous les territoires ;
- l'éducation (pour des raisons de coordination et de cohérences des différents échelons éducatifs) ;
- et les transports (pour des raisons de coordination et de cohérence des différentes infrastructures et des services de transport).

Plusieurs réponses ont depuis été apportées à cette équation délicate.

La réforme de 2004 a confié à la région la **coordination sur son territoire des actions de développement économique**.

C'est dans cet objectif qu'ont été créés, de façon expérimentale, les **Schémas Régionaux de Développement Economiques**. Ces documents réalisés par les Conseils régionaux en concertation avec les différents acteurs locaux (conseils généraux, communautés d'agglomération, société civile) devaient définir les grands axes de la politique économique régionale et les actions à mener pour une période de cinq ans. La première génération de SRDE arrive actuellement à son terme⁸. Bien que le dispositif n'ait pas, à notre connaissance, été officiellement reconduit, une nouvelle génération de SRDE est aujourd'hui en préparation, signe d'un réel besoin de coordination (de nouveaux SRDE ont même déjà été adoptés dans certaines régions).

Les compétences en matière d'aides aux entreprises

Historiquement, la principale catégorie de mesures économiques reconnue et définie par la loi ont été les aides aux entreprises. Les **régimes d'aides aux entreprises sont du ressort des régions depuis la première loi de décentralisation (1982)**. Cette compétence n'est pas exclusive. Les départements et communes peuvent participer à ces régimes, ou définir leur propre régime d'aide⁹, si la région leur donne son accord. L'Etat se réserve la possibilité de passer avec les départements ou les communes des conventions visant à compléter les aides, en en tenant simplement la région informée. Surtout, les régions ont la responsabilité des régimes d'aides locaux, l'Etat restant compétent pour attribuer des aides nationales. Nous verrons plus loin (« la boîte à outil de la politique économique locale ») que ces possibilités laissées ouvertes par le législateurs sont amplement utilisées à tous les échelons politiques, générant un véritable « maquis » d'aides aux entreprises.

⁸ Les plus tardifs ayant été adoptés en 2006 pour la période 2006-2011.

⁹ Découverte de la vie publique, Les collectivités locales et la décentralisation, La Documentation française, 2009.



Les autres leviers de l'action économique

Les textes juridiques n'ont pas défini avec précision d'autres formes d'action économique régionale que les aides aux entreprises.

Mais les **autres compétences « historiques » des régions** (transport, formation professionnelle, enseignement) **ont toutes un rapport assez étroit avec le développement économique**. La formation professionnelle peut être considérée comme l'un des volets de l'action économique. Les actions en direction de l'enseignement (supérieur notamment), des transports, de l'aménagement du territoire, ont également une dimension économique.

Enfin, les régions sont amenées à abonder financièrement tout type de projets dans le cadre des **Contrats de Plan Etat-Région**. Leur compétence est alors définie par le contrat. Les CPER consacrent le rôle croissant des régions sans entériner de transfert de compétence.

Dans la pratique, l'action économique des Régions a évolué d'une simple politique de subventions individualisées à une politique de prêts et garanties, pour faire jouer un effet de levier. Les aides directes aux entreprises étant génératrices d'effets d'aubaine, et étant désormais strictement encadrées par l'Union européenne, la politique des Régions a eu tendance à devenir moins individualisée. Elle cherche désormais à jouer sur les effets de réseaux, à encourager les projets collaboratifs et à encourager l'émergence de *clusters*. La coordination des acteurs a pris une place croissante. Enfin, les Régions cherchent de plus en plus à s'appuyer sur les compétences d'organismes extérieurs, qu'il s'agisse de structures parapubliques ou de consultants.

La coordination du développement économique

Depuis 2004, les régions sont chargées de coordonner les actions de développement économique sur leur territoire. Elles ont adopté, en concertation avec les différents acteurs régionaux (départements, intercommunalités, chambres consulaires...), des Schémas Régionaux de développement Economiques pour la période 2005-2010. Ces schémas étaient expérimentaux et leur reconduction n'est pas encore actée. Les Stratégies régionales d'Innovation viennent compléter les SRDE.

Le bilan des SRDE s'avère délicat. La **coordination des politiques de développement économique est indubitablement nécessaire** pour deux raisons :

- Les acteurs (politiques) du développement économique régional sont nombreux, aussi nombreux que les structures administratives elles-mêmes (communes, intercommunalités, départements et région). Et parfois davantage quand les agences de développement viennent dédoubler les structures politiques.
- Ces acteurs ne dépendent pas les uns et d'autres car la région n'exerce pas de tutelles sur les départements. L'harmonisation de leurs politiques ne va pas de soi.

La coordination choisie en mettant en place le SRDE consiste en des échanges permettant d'aboutir à un texte définissant de grands axes pour cinq ans. De l'avis général des acteurs, cette concertation est une **avancée méthodologique**.

L'évaluation des **résultats des actions entreprises** pose problème dans la mesure où les actions économiques qui sont à la portée des régions, étant données leurs compétences, sont essentiellement des **actions structurelles**, qui ne porteront leurs fruits qu'à long terme.

Enfin, le **caractère non prescriptif** du SRDE limite sa capacité à instaurer une coordination effective des politiques de développement économique.



Un champ d'action limité aux politiques structurelles

Enfin, il faut souligner que les compétences dévolues aux Régions en matière de développement économique sont **essentiellement structurelles**. Elles ne disposent pas réellement de leviers d'action conjoncturelle :

- La politique monétaire est le fait de la Banque Centrale Européenne ;
- Leurs budgets sont trop limités pour qu'elles puissent mener des politiques de relance budgétaires (voir partie B. Les budgets consacrés par les Régions au développement économique). En outre, leur autonomie fiscale est réduite et la règle d'or leur interdit de financer des dépenses de fonctionnement par emprunt : le montant de leur dépenses est contraint et s'écarte peu de celui de leurs recettes.

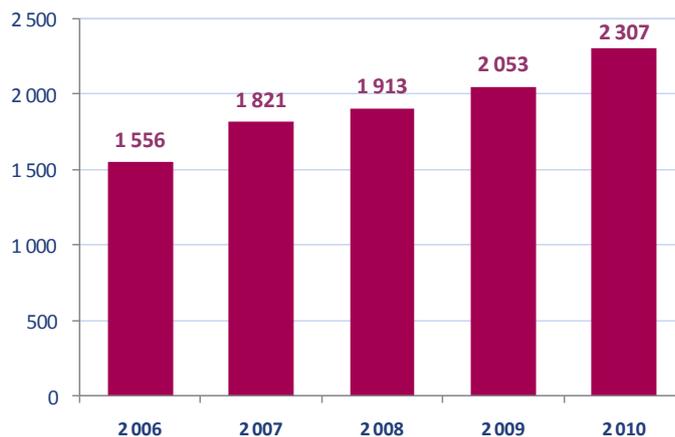


b. Les budgets consacrés par les Régions au développement économique

En 2010, les Conseils régionaux ont consacré **2,3 milliards d'euros** au développement économique, dont 1 Md€ en dépenses de fonctionnement (+12% par rapport à l'année précédente) et 1,3 Md€ en dépenses d'investissement (+12% également).

Les Régions ont affecté 8,1% de leur budget à l'action économique en 2010. Cette part est à peu près stable depuis plusieurs années (l'action économique avait représenté 7,6% des dépenses des Régions en 2006).

Les dépenses des Régions pour le poste « action économique »
(en millions d'euros)



Source : Ministère de l'intérieur (DGCL). 2010 = budgets primitifs.

Les budgets consacrés par les Conseils régionaux à l'action économique sont limités car leurs budgets totaux sont modestes. **A 29 Md€ en 2010, les dépenses des Conseils régionaux représentent 1,5% du PIB total du pays**, soit beaucoup moins que celles des Länder (13% du PIB allemand) ou des Communautés autonomes (17% du PIB espagnol). Certes, l'Allemagne et l'Espagne étant des états fédéraux, les Länder et les Communautés autonomes assument des fonctions dont les Régions françaises n'ont pas la charge, en matière d'enseignement ou de sécurité notamment.

Mais les budgets des régions sont aussi plus faibles en France que dans des pays à structure comparable (Italie ou Royaume-Uni). **L'ensemble des dépenses des collectivités territoriales représente 12% du PIB en France, contre 17% dans l'ensemble de l'Union européenne**. Encore les Régions elles-mêmes n'ont-elles qu'une toute petite part de cette maigre enveloppe. Seuls les nouveaux membres (Bulgarie, Roumanie...) et les petits pays comptant moins d'échelons infrarégionaux (Luxembourg, Grèce et Portugal) affectent des budgets aussi limités aux collectivités locales.

Les dépenses des collectivités infranationales en Europe en 2010
(en % du PIB)



Source : Eurostat

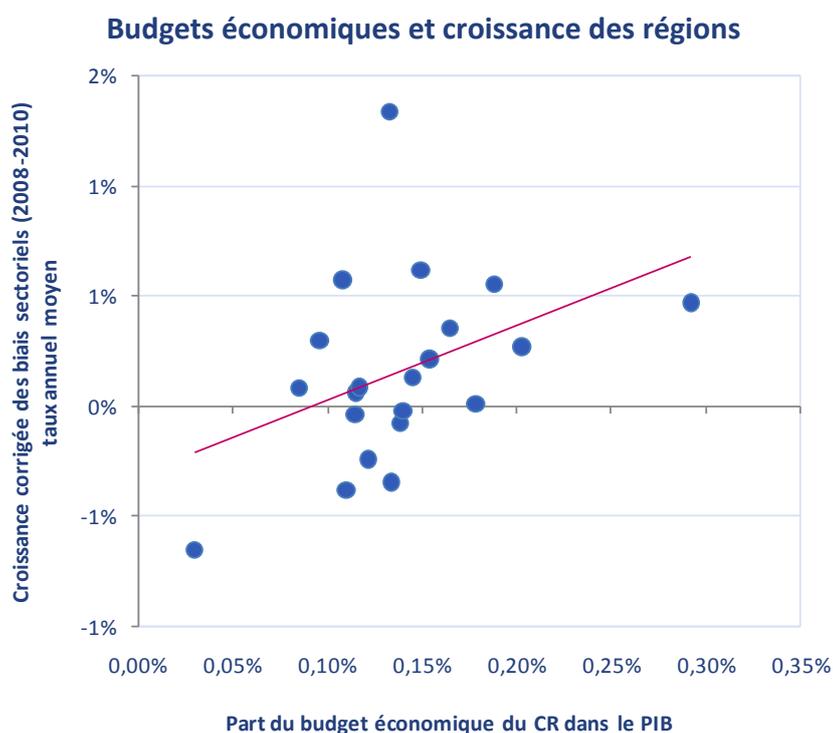


c. Les résultats macroéconomiques des politiques régionales

Il est très difficile d'évaluer aujourd'hui l'action économique des régions pour plusieurs raisons :

- Leurs actions sont essentiellement **structurelles** et leurs effets se perçoivent essentiellement dans le long terme.
- Le développement économique est une **compétence partagée entre tous** les acteurs politiques. Il n'est pas possible d'identifier un domaine économique qui soit du seul ressort des régions et dont le succès ou l'échec serait imputable aux seules politiques régionales.
- Le budget des régions est limité, et l'impact de leurs actions l'est donc aussi même s'il n'est pas nécessairement strictement proportionnel aux budgets dépensés.
- Le développement résulte non tant des montants consacrés aux actions considérées dans le budget comme économique, que de **la direction et de la cohérence de l'ensemble** des mesures régionales, de tous types. Les politiques de formation, d'apprentissage ont probablement davantage d'impact sur la croissance des régions que les mesures répertoriées dans la catégorie « actions économiques » des régions.
- Enfin, la **conjoncture économique des régions est peu suivie** et les données sont publiées avec retard (les données de croissance du PIB sont publiées par l'INSEE avec deux ans de décalage. Il n'existe pas de comptes, ni trimestriels ni annuels).

Il existe malgré tout **une certaine corrélation entre les budgets que les Conseils régionaux affectent aux actions économiques et la croissance des régions (voir ci-dessous)**, à la condition de « neutraliser » l'impact de la structure sectorielle des régions dans le calcul de cette croissance. En effet, les profils des régions sont encore très différenciés, leur dépendance au secteur industriel et donc leur exposition à la concurrence mondiale sont très variables.



Source : Asterès d'après Ministère de l'Intérieur (budgets) et INSEE (PIB). Hors DOM et Corse.



2) La « boîte à outils » de la politique économique locale : Etat, Conseil régional, Départements, Oséo, qui fait quoi en pratique ?

La politique économique locale se caractérise aujourd’hui par une multiplicité d’acteurs (publics ou non) et de dispositifs.

Quatre grandes catégories de mesures

Dans un souci de simplification, nous n’incluons pas ici les politiques de formation, d’éducation, de soutien à la recherche, ni les politiques sociales, touristique, d’infrastructure et de transport – bien que toutes aient un lien avec le développement économique. Leur champ ainsi réduit, les mesures de politique économique locale peuvent être scindées schématiquement en quatre grandes catégories :

1. Les mesures par lesquelles les collectivités locales (ou autres acteurs du développement local) apportent un **soutien individualisé à des entreprises** : il peut s’agir de subventions, prêts à taux zéro ou bonifié, garantie bancaire, conseil ou accompagnement ;
2. Les mesures qui visent à financer ou soutenir des **organismes** qui apportent eux-mêmes une aide aux entreprises.
3. **Les « mesures collectives » structurantes, qui ciblent un groupe d’entreprises** (et de partenaires des entreprises tels que laboratoires ou centres de recherche) : elles peuvent aller de la *création d’un parc d’activité* à *l’animation d’un pôle de compétitivité*. Ces mesures ont généralement un lien avec l’innovation et le transfert de technologie. Peuvent être inclus dans cette catégorie les *abondements à des programmes de recherche* impliquant entreprises et centres de recherche.
4. **Les actions de communication et de promotion du territoire** (qui visent un public plus large encore : entreprises situées hors du territoire et susceptible de s’y implanter mais aussi individus susceptible de migrer vers le territoire).

Notons que les acteurs développent des programmes économiques transversaux qui combinent différents types de mesures. Ainsi une politique de développement du secteur des énergies renouvelables pourra mettre en œuvre des mesures individuelles et collectives.

Une multiplicité d’acteurs

Les acteurs présents et actifs en région sont :

- Les **acteurs publics** : l’Etat, l’Europe (au titre du Feder), les Régions, les Départements, les Communautés d’agglomération et de communes, les Pôles métropolitains, les Communes. Notons qu’en fait le Feder peut être assimilé à l’Etat dans la mesure où ces fonds sont attribués par les Directe (structures qui émanent des préfectures de région).
- Les **structures qui émanent des acteurs publics** : Oséo, Coface, Ubifrance, Plates-formes d’initiatives locales (réseau France Initiatives)..., et de façon plus spécifiquement locale, les agences de développement ou d’innovation régionales, départementales ou de communautés d’agglomération, les incubateurs ou les fonds publics de capital-investissement...
- Les **organismes consulaires** (Chambres de Commerce et d’Industrie, Chambres des Métiers et de l’Artisanat), les **fédérations professionnelles et**



autres associations (Ordre des Experts Comptables et Medef notamment).

1. Les aides individuelles

Les aides individuelles peuvent être scindées en deux catégories : le financement, et les prestations de conseil ou d'accompagnement (ces dernières pouvant être réalisées directement par l'organisme qui aide l'entreprise ou par un prestataire privé qui reçoit une subvention à ce titre¹⁰).

Nous considérons ici **les aides accordées directement par les Collectivités locales, l'Etat sous différentes formes** (Dirrecte, ministères, établissements publics tels que Emploi), **ainsi qu'Oséo**¹¹. Ne sont pas concernées ici les « structures de second rang » (fonds régionaux de capital investissement, agence de développement régionale ou départementale, cellules de valorisation, structures à but spécifique tel que l'aide au design...). Plusieurs acteurs publics sont généralement présents au capital de ces structures et leurs attribuent des dotations de fonctionnement. Ces organismes seront vus en point 2.

En matière de financement des entreprises, les acteurs sont très nombreux.

⇒ Ainsi, dans le cas d'une création ou reprise d'entreprise, l'entrepreneur pourra s'adresser à **la Région, au Département, à Pôle Emploi s'il est demandeur d'emploi, à Oséo si son projet est innovant (amorçage)**.

⇒ Pour obtenir une subvention afin de développer son entreprise, il pourra se tourner vers la **Région, le Département** ou encore la **Dirrecte** (la Direction Régionale des Entreprises, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi, émanation de la Préfecture de Région) de sa région, qui pourra lui apporter des fonds au titre du Feder. S'il est commerçant et exerce dans une commune éligible au **Fisac** (Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce), il adressera sa demande à la CCI ou la Chambre des Métiers dont il dépend et, simultanément, au Préfet...

En matière de conseil et d'accompagnement, les Régions jouent un rôle prédominant.

L'Etat et les établissements publics nationaux jouent un rôle plus discret, sauf à l'export (Ubifrance, qui s'appuie sur le réseau des ambassades françaises à l'étranger pour accompagner les entreprises françaises à l'export). Outre les financements, Oséo apporte également des prestations de conseil en matière d'innovation.

Les Départements et Communautés d'agglomération n'apparaissent pas dans le tableau ci-dessous car il est très rares qu'ils disposent de *services internes* destinés à apporter des conseils ou un accompagnement aux entreprises (ni même qu'ils subventionnent des *prestataires privés* pour apporter cet accompagnement). En règle générale, ils apportent cette même aide de façon indirecte en finançant des **agences de développement**. Ce sont des structures de second rang (voir point 2) mais elles sont généralement financées par un seul acteur public, à savoir leur région, département ou leur communauté d'agglomération.

¹⁰ La subvention est alors directement attribuée au prestataire plutôt qu'à l'entreprise, ce qui différencie ce type d'aide des subventions dédiées à une dépense spécifique de l'entreprise.

¹¹ Oséo peut être considéré comme une agence nationale bien que les collectivités territoriales abondent ses prêts.



Soutien individualisé aux entreprises

	Financement			Conseil et accompagnement	
	Capital investissement, Capital risque	Prêts bonifiés, Prêts d'honneur, garanties, caution	Subventions	Accompagnement par les services de l'organisme public	Subvention affectée à un prestataire privé
Création / implantation / transmission	Régions	Régions	Régions	Régions	Régions
	Etat (fonds CDC)		Départements		
			Pôle Emploi		
			Oséo		
Développement	Régions	Régions	Régions	Régions	Régions
	Etat (CDC, FSI)	Départements			
		Feder	Feder, Fisac.		
Export	Régions	Régions (ex : pour recrutement de salarié / export)	Régions (salons)	Régions	Régions
	Ubifrance				
	Oséo		Ubifrance		
Innovation	Régions	Régions	Régions	Régions	Régions
	Oséo	Oséo	Oséo		

Source : Asterès d'après documents des collectivités territoriales et de l'Etat



2. L'appui aux organismes de soutien aux entreprises

Le nombre d'organismes apportant un soutien aux entreprises est très important :

- structures de capital investissement (ex : Soridec en Languedoc-Roussillon), agences d'innovation (Innovalis Aquitaine, Midi-Pyrénées Innovation...), cellules de valorisation (Alphanov, Decilor...),
- agences de développement départementales (CAPEMM, Développement 25...) ou des communautés d'agglomération (Metz Métropole Développement...),
- plate-forme d'initiative locale (Gironde Initiative etc.),
- structures à objet spécifique tel que la promotion du design (4Design en Aquitaine...) ou le soutien à un secteur particulier (Autoessor en Lorraine).

De plus en plus fréquemment, les CCI animent des programmes financés par les acteurs publics (notamment des programmes d'aides à l'export). Autoessor est animé par la CCIR de Lorraine. Le montage des programmes peut faire l'objet d'un appel d'offre.

Tous les acteurs publics interviennent et soutiennent ces organismes, le plus souvent de façon croisée, tant au capital qu'en matière de dotations de fonctionnement. L'Etat est généralement présent par le biais des Direccte et donc des fonds Feder.

Le tableau ci-dessous présentent les acteurs publics les plus fréquemment présents en matière de soutien des organismes chargés de l'aide à la création d'entreprises, l'aide à export ou encore l'aide à l'innovation. Il s'agit simplement des cas de figure les plus fréquents, tout acteur pouvant intervenir dans tous type de domaine.

Soutien aux structures locales d'aide aux entreprises

	Participation au capital	Financement des investissements	Dotation de fonctionnement
Création / implantation / transmission	Régions	Régions	Régions
	Départements	Départements	Départements
Développement	Régions	Régions	Régions
		Départements	Départements
	Départements	Etat	Etat
		Communautés d'agglomération	Communautés d'agglomération
Export			Régions (> CCI)
Innovation	Régions	Régions	Régions
			Départements
			Etat (Feder)
			Communautés d'agglomération

Source : Asterès d'après documents des collectivités territoriales et de l'Etat



Il n'existe pas vraiment de structure locale spécialisée dans l'aide à l'export, sans doute parce qu'Ubifrance exerce une sorte de « monopole naturel » en la matière (du fait des missions économiques sur lesquelles il s'appuie à l'étranger. Mais les programmes mis en place par certaines structures apportent une aide technique sans relais à l'étranger (sur les méthodes du commerce international par exemple).

3. Les mesures collectives

Les mesures collectives sont celles qui s'adressent à un groupe d'entreprises. Nous classons dans cette catégories les mesures immobilières de type création d'un parc d'activité ainsi que le soutien aux clusters sous toutes ses formes : dotations aux investissements, au fonctionnement, animation, financement des projets de R&D ou de R&T (recherche et transfert de technologie)...

Dans ce domaine, les financements croisés sont également la règle. Certes, une certaine répartition des rôles s'effectue spontanément :

- Les communes et communautés d'agglomération financent largement les parcs d'activité de leur territoire. Leur présence est plus discrète dans les autres domaines.
- Les grands projets de R&D ou R&T sont généralement cofinancés par l'Etat (ANR, Fonds unique interministériel, Ministère de la Recherche avec les investissements d'avenir du Grand Emprunt) et les Régions.

Il reste tout à fait possible qu'une communauté urbaine contribue au financement d'un Pôle de Compétitivité (ainsi la Communauté Urbaine de Bordeaux subventionne l'Aerospace Valley). A contrario, l'Etat subventionne de petit clusters ou parcs d'activité sur fonds Feder (par exemple la Technopole Agropole à Agen).

4. La promotion du territoire

La plupart des acteurs publics mènent des actions de communication visant à promouvoir leur territoire (auprès des entreprises ou des particuliers). Les financements croisés existent également dans ce domaine : les fonds Feder ont par exemple permis à l'Etat d'abonder les campagnes de promotion de l'agence de développement de la communauté d'agglomération de Metz (campagne « Je veux Metz ») ou encore de l'agence de développement du département des Vosges (« Je vois la Vie en Vosges »).



IV. Préconisations pour l'acte III de la décentralisation

1) Les difficultés à lever

En matière économique, l'Acte III de la décentralisation devra porter moins sur de nouveaux transferts de compétences que sur une meilleure coordination des divers échelons et sur une clarification du rôle de chacun.

Le « millefeuille » La **politique des Régions est entravée pour trois raisons :**

- La faiblesse des budgets des Conseils régionaux ;
- L'absence de tutelle sur les collectivités locales infrarégionales, qui mènent elles-mêmes des politiques économiques (en toute légitimité) ;
- Un certain doublonnement des structures locales par l'Etat (préfectures de région, préfectures, sous-préfectures et directe).

L'absence de tutelle est un principe très atypique en Europe. Il a été pensé comme pendant d'un principe de spécialisation, qui, lui, n'était pas tenable. La persistance et l'ampleur des services déconcentrés de l'Etat est une autre spécificité française.

On entend généralement par « millefeuille » l'empilement des collectivités locales, et ce problème est souvent évoqué mais jamais résolu. Mais **la complexité française tient sans doute moins aujourd'hui au nombre d'échelons locaux, qu'au principe de non tutelle et au doublonnement des collectivités territoriales par l'Etat déconcentré.**

En conséquence, un manque de lisibilité pour les entreprises

Les **aides locales manquent de lisibilité pour les entreprises, ce qui réduit leur efficacité.** La multiplicité de secteurs et des dispositifs représente un coût pour les entreprises. Ce manque de lisibilité est particulièrement pénalisant pour les PME qui ne disposent pas des ressources nécessaires pour identifier les aides qui leur conviendraient.

Et un contrôle citoyen qui s'exerce mal

Enfin, le **manque de lisibilité des politiques régionales ne permet pas que s'exerce un réel contrôle démocratique.**

- L'imbrication et l'émiettement des financements sont tels que l'échec et le succès des différentes mesures ne sont jamais attribués à leurs auteurs. Prenons, à titre d'exemple le cas du rachat des murs d'un bar-tabac-épicerie dans une petite commune de Haute-Loire (pour permettre la viabilité du commerce après sa reprise et conforter l'attractivité résidentielle de la commune). Ce projet implique la commune, la communauté de communes, le département, le l'Etat via les fonds Feder. Ce type d'imbrication pose un problème de lisibilité et de responsabilité. A qui le citoyen demandera-t-il des comptes si le projet échoue ? L'action est-elle lisible et compréhensible pour les habitants d'une autre commune du département ?
- A cela s'ajoute un manque de suivi des conjonctures régionales. Le taux de croissance des régions en année N est évalué en fin d'année N+1 (d'où une absence quasi-totale de retombée dans la presse). Ce décalage contribue à ce que très peu de citoyens aient une réelle connaissance de la santé économique de leur région.



2) Quatre principes

Pour conforter le rôle de coordination des Régions, simplifier le « millefeuille » décisionnel, permettre une meilleure lisibilité pour les entreprises et améliorer l'efficacité des politiques économiques locales, nous proposons quatre principes :

1. **La contractualisation**
2. **Le principe de subsidiarité**
3. **Le contrôle citoyen**
4. **Le principe de non-redondance politique**

La contractualisation

La cohérence des politiques menées par les différents acteurs s'obtient par contrat. La contractualisation est apparue spontanément dans plusieurs régions et apporte une solution à l'absence de tutelle d'une collectivité sur une autre.

Elle a été institutionnalisée par la réforme de décembre 2010, qui prévoit que Régions et Départements définissent une répartition des rôles en matière, notamment, de développement économique¹² au sein des Schéma d'Organisation et de Mutualisation des Compétences. Quels que soient les aménagements qui pourront apportés à cette loi, ce principe s'impose aujourd'hui comme une évidence issue de l'expérience.

Les SRDE peuvent être conçus comme des contrats qui lient Régions, Départements et Pôles métropolitains (les autres partenaires sont consultés lors de son élaboration). Dès lors, **les SRDE deviennent prescriptifs**. Ils définissent le rôle de chacun en matière de politique économique.

Le principe de subsidiarité

Selon le principe de subsidiarité, l'action doit être menée au plus près des citoyens. Elle n'est menée par un échelon supérieur que si elle ne peut pas être développée de façon efficace à l'échelon inférieur. Il doit guider cette répartition des compétences. Car même si le développement économique est une préoccupation légitime pour tout territoire, il n'est pas souhaitable que les actions de politiques économiques continuent d'être cofinancées par la quasi-totalité des acteurs comme elles le sont aujourd'hui.

Le contrôle citoyen

L'action économique menée par les différents acteurs doit pouvoir être évaluée par les citoyens et sanctionnée par le vote.

En recherchant une « **désimbrication** » des financements, sur la base du principe de subsidiarité et d'une répartition des rôles définie localement par contrat, on facilite le **contrôle citoyen et donc une utilisation plus efficiente des fonds publics**.

Autre mesure de nature à faciliter ce contrôle : le **suivi plus précis et fréquent de la conjoncture économique des régions**. Le PIB, et donc le taux de croissance des économies régionales, est aujourd'hui calculé par l'INSEE avec un décalage de presque deux ans. Le taux de croissance de l'année 2010 par région sera connu au courant du mois de novembre 2011. Un tel décalage n'est pas de nature à susciter l'intérêt des

¹² Voir à ce sujet, le rapport réalisé par J-J. de Peretti (septembre 2011)



citoyens. Nous préconisons la création de véritables comptes régionaux (à l'image de l'Espagne) produits au cours du premier semestre suivant l'année sous revue.

Le principe de non-redondance politique

Le principe de non-redondance doit également permettre d'alléger le « millefeuille décisionnel ». Nous entendons par non-redondance politique (ou plutôt politico-administrative) l'idée selon laquelle le développement économique d'un territoire ne peut pas être l'apanage de deux structures politico-administratives opérant sur le même territoire.

Une Préfecture de Région et un Conseil régional ont pour champ d'action le même territoire, de même qu'une Préfecture et un Département. Or il **n'est pas souhaitable que deux organismes élaborent une stratégie économique pour un même territoire**.

Pourtant :

- Les Préfectures de Régions gèrent les fonds Feder (un peu plus d'1 milliard d'euros par an pour la période 2007-2013 toutes régions confondues). Ces fonds sont octroyés à des entreprises mais aussi aux collectivités territoriales et à divers organismes publics ou parapublics ;
- Les dossiers d'aides attribuées au titre du Fisac (fond d'un montant beaucoup plus modeste) sont encore instruits par les Préfectures ;
- La Directive nationale d'orientation des Préfectures 2010-2015 attribue aux sous-préfectures un nouveau rôle « d'expertise et d'appui tourné vers le développement local ».

C'est une **redondance qui a un coût pour les finances publiques et un coût en termes d'efficacité et de lisibilité**. En outre, d'un point de vue démocratique, sur un même territoire la priorité devrait être donnée à l'organisme élu plutôt qu'à la structure administrative. Dès lors, la structure administrative ne devrait pouvoir intervenir qu'en appui de la structure politique élue et en totale cohérence avec elle.

L'allègement du millefeuille passe aujourd'hui pas un **désengagement de l'Etat des politiques économiques locales**, son rôle étant déjà fondamental en matière fiscale ou réglementaire c'est-à-dire au plan national. Si les politiques de l'offre peuvent être menées plus efficacement au niveau local (régional ou infrarégional), elles doivent être financées sur fonds régionaux. Dans un souci de simplification et de clarification des rôles, nous proposons donc **l'attribution des fonds Feder aux Régions**. Le budget des Conseil régionaux dévolu au développement économique augmenterait ainsi de plus d'un tiers.