

DOSSIER p.9

Cultiver localement la **croissance**



© SOUJABAILLE Y. - URBAN IMAGES SERVIER

Dans l'actu

p.2

Finances : pour un partage équitable de l'effort

Urbanisme

p.8

Droit de préemption et communauté : perspectives d'évolution

Territoires

p.18

FOCUS - Le numérique

p.3

Les grandes lignes du très haut débit

Droit

p.17

La société coopérative d'intérêt collectif : un mix entre entreprise et association

Vie de l'AdCF

p.19

Nouvel acte de décentralisation : l'AdCF redoute l'enlisement
Emplois d'avenir : accompagner la montée en puissance



Les facteurs locaux de la croissance

Le mois prochain, l'AdCF et la Caisse des Dépôts publieront une étude réalisée par Nadine Levratto et Denis Carré, chercheurs au sein du laboratoire Économix du CNRS, et intitulée « *Les entreprises du secteur compétitif dans les territoires. Les déterminants de la croissance* ». Les deux chercheurs proposent une nouvelle grille d'analyse des bassins d'emploi, en distinguant la dynamique de leur « portefeuille d'activités » et celle résultant d'un « effet local ».

Très longtemps éclipsée par d'autres disciplines, la géographie économique connaît depuis quelques années une réelle renaissance, marquée en 2008 par le prix Nobel remis à Paul Krugman et par l'attention croissante des économistes et des chercheurs aux conditions locales du développement, aux milieux innovateurs comme aux « écosystèmes de croissance ». La presse grand public a commencé, à son tour, à montrer son intérêt pour les « régions qui gagnent » ou ces territoires « qui résistent à la crise ». Derrière les moyennes nationales se cache en effet un très large éventail de situations locales, comme l'ont montré les études récentes publiées par l'AdCF en partenariat avec l'Institut Caisse des Dépôts pour la Recherche sur les *Impacts territoriaux de la crise* (réalisée par Laurent Davezies et qui a largement nourri son récent ouvrage *La crise qui vient*), puis sur le développement des agglomé-

érations françaises. Ces travaux ont notamment souligné l'importance des spécialisations sectorielles plus ou moins favorables, dans lesquelles s'inscrivent les territoires français, et les effets d'amortisseur de crise, voire d'accélérateur de croissance, que peut susciter l'économie résidentielle. Dans le prolongement des travaux conduits entre 2009 et 2011, l'AdCF et la Caisse des Dépôts ont souhaité poursuivre leur partenariat et explorer plus en profondeur la question des déterminants locaux de la croissance. Au moment où le redressement productif devient l'une des priorités nationales, il est apparu utile de mieux connaître les contours du tissu productif national, ses évolutions au cours des dernières années et son implantation territoriale. Ceci présupposait d'exclure du champ de l'étude les secteurs d'activité situés dans l'économie dite résidentielle ainsi que dans la construction, répartis de manière assez homogène entre

bassins d'emploi et peu exposés à la concurrence extérieure. À la demande de l'AdCF et de la Caisse des Dépôts, Nadine Levratto et Denis Carré, chercheurs au sein du laboratoire Économix du CNRS, ont ainsi réalisé une étude totalement inédite sur le parc des entreprises françaises du « secteur compétitif », situées à la fois dans l'industrie mais aussi, et de plus en plus, dans les services associés. Outre le déploiement territorial de ce tissu, ses dynamiques de croissance et son degré de concentration au sein des groupes, les deux chercheurs proposent une nouvelle grille d'analyse des économies locales, en distinguant l'effet de « portefeuille d'activités » – à savoir ce qui tient à leur spécialisation sectorielle – de l'« effet local ». En comparant les évolutions du portefeuille d'activités par rapport à la moyenne nationale, l'étude permet de mettre en exergue les dynamiques endogènes de territoires qui s'écartent, à la hausse

ou à la baisse, des résultats que l'on pouvait a priori attendre de la structure d'activités du territoire. Cette comparaison entre résultats attendus et résultats obtenus conduit ainsi à identifier un « effet local » important, qui confirme la pertinence d'une approche micro-économique du développement, plus attentive qu'hier aux logiques d'« écosystèmes locaux de croissance ». Renouvellement de l'entrepreneuriat, mobilisation de l'épargne, dynamisme commercial aptitudes à l'innovation, intensité des coopérations interentreprises, qualité des interfaces entreprises/universités, efficacité des services supports des collectivités locales... les clefs de cet « effet local » sont multiples et peuvent se combiner différemment dans les territoires. Elles constituent néanmoins ces « déterminants locaux de la croissance » sur lesquels il sera capital d'agir dans les prochaines années.

Nicolas Portier

Les zones d'emploi de la "base compétitive", majoritaires dans le Nord

Les calculs réalisés en 2009 pour l'AdCF, par Laurent Davezies et Magali Talandier*, montrent qu'un quart des revenus basiques des zones d'emploi françaises sont de nature productive (revenus qui reposent sur la vente de biens et services produits localement et exportés). L'étude d'Économix prend en compte une acception plus « compacte » du secteur productif qui n'inclut que l'industrie et les services aux entreprises. Ce découpage, réalisé à partir d'un échantillon inédit de 108 000 établissements (cf. encadré p. 13), met davantage en évidence la capacité productive du territoire. Pour chaque bassin d'emploi, les avantages comparatifs en matière de création de richesses déterminent le poids et la dynamique de ses activités. Les auteurs de l'étude nomment ce « système industrialo-serviciel » : « base compétitive ».

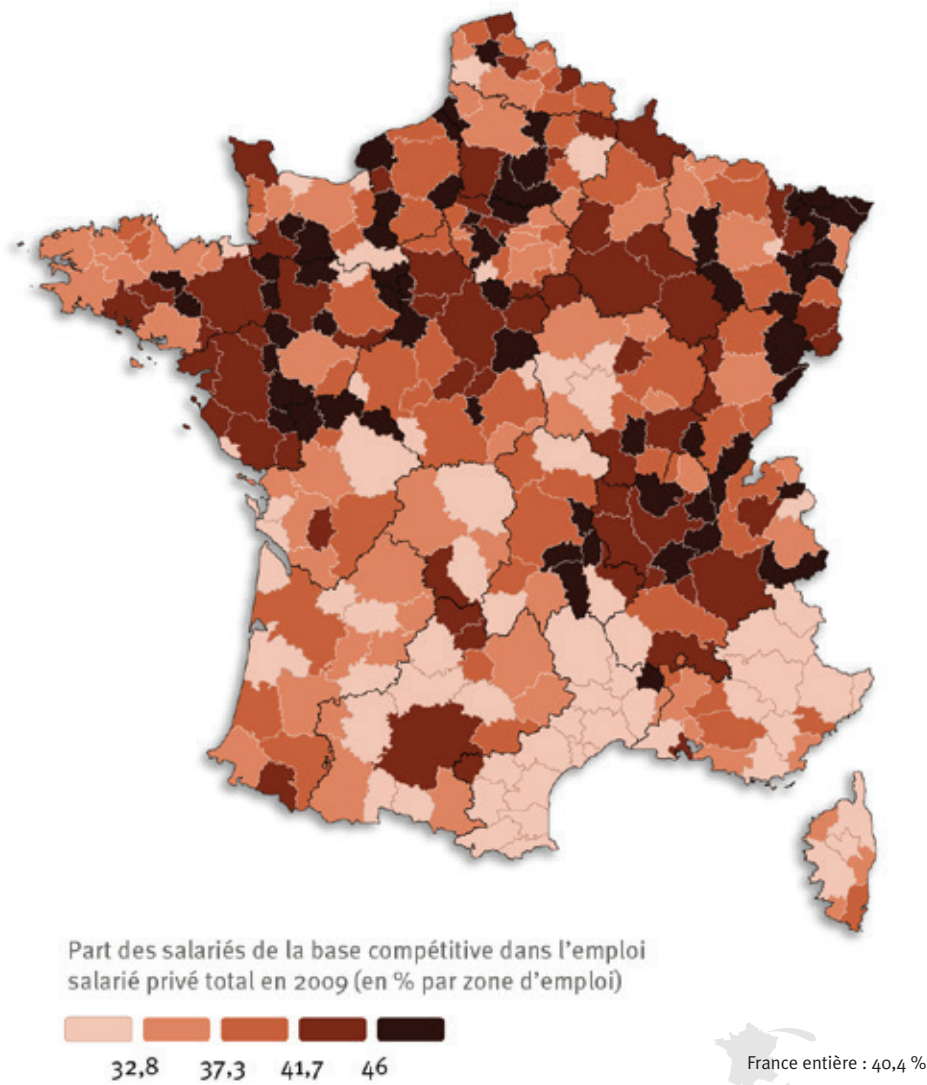
Le poids de la base compétitive, en 2009, est un marqueur fort des spécificités économiques des territoires. Il distingue les zones d'emploi les plus fortement créatrices de valeur de celles qui sont, au contraire, plutôt réceptrices de valeur ou dont l'activité ne présente qu'un faible degré de « typicité ». Il s'agit de secteurs tels que le commerce, la construction ou les services aux particuliers, qui répondent essentiellement à la présence de résidents ou d'activités et sont, à ce titre, quasi uniformément répartis sur l'ensemble du territoire national (secteurs n'appartenant pas à la base compétitive).

La carte ci-contre met en évidence le poids que représentent les établissements constitutifs de cette base compétitive à l'échelle des zones d'emploi françaises. Les territoires appartenant aux régions de la moitié nord et au sillon rhodanien se caractérisent par un degré de concentration plus intense des entreprises du secteur compétitif. Cette concentration est mesurée en prenant en compte la part des salariés de la base compétitive dans l'emploi salarié privé total en 2009.

Olivier Crépin

* La crise et nos territoires : premiers impacts, rapport pour l'AdCF et Institut Caisse des Dépôts pour la Recherche, collection « Les notes territoriales de l'AdCF », octobre 2010, consultable sur <http://www.adcf.org/developpement-economique/La-crise-et-nos-territoires-premiers-impacts--384.html>.

Carte 1 - Le poids de la base compétitive dans les territoires en 2009



Source : Économix - AdCF - Institut Caisse des Dépôts pour la Recherche
D'après des données Insee (CLAP, Champs ICS), 2009
Création : MapsDesigners pour l'AdCF - 2013



Denis Carré



Nadine Levratto

INTERVIEW Denis Carré et Nadine Levratto, économistes, chercheurs au sein du laboratoire Economix du CNRS

« Il y a des déterminants territoriaux de la croissance des entreprises »

Entretien avec les économistes Denis Carré et Nadine Levratto, auteurs de l'étude *Les entreprises du secteur compétitif dans les territoires. Les déterminants de la croissance*, publiée prochainement par l'AdCF et l'Institut Caisse des Dépôts pour la Recherche.

Dans votre rapport, vous dressez un éclairage national et territorialisé des dynamiques de croissance des firmes à partir d'analyses fines de la démographie d'entreprises dans les bassins d'emploi. Quels en sont les principaux enseignements ?

Denis Carré : Dans la lignée des travaux de Laurent Davezies, conduits précédemment par l'AdCF et la Caisse des Dépôts et son Institut pour la Recherche, notre étude décompose la base productive et met en évidence de fortes disparités territoriales à l'échelle des zones d'emploi françaises. Avec le groupe de travail constitué pour mener nos investigations, nous avons délibérément choisi de

concentrer l'analyse sur l'industrie et les services aux entreprises qui composent la base compétitive. Cette activité représente 40 % des effectifs salariés du privé (cf. encadré sur l'échantillon et carte 1). La croissance des établissements est expliquée par une combinaison de facteurs. Les uns sont spécifiques aux établissements eux-mêmes et/ou dépendants des entreprises auxquelles ils appartiennent, les autres sont liés au territoire d'implantation comme la densité, la qualification, voire un climat socioéconomique particulier. Nous avons cartographié cinq facteurs majeurs de disparité entre territoires.

- Premier facteur de disparité, l'importance en emplois de la base productive : elle peut

dépasser les 60 % dans des zones d'emploi telles que La Ferté-Bernard ou la vallée de l'Arve, et être inférieure à 25 % à Carcassonne ou Prades.

- Deuxième facteur de disparité : la spécialisation. Plus la présence industrielle est importante, plus le repli de l'emploi salarié est élevé. Cette tendance est globalement vérifiée pour 15 des 21 régions de France métropolitaine.

- Troisième facteur de disparité : le degré d'autonomie des établissements. Il est apprécié à partir de la situation de l'entreprise dans laquelle ils sont intégrés. Celle-ci peut en effet être indépendante ou rattachée à un groupe (voir carte 2). Les dernières études

Entreprises : les groupes pèsent lourd dans les territoires

Les récents travaux de l'Insee*, conduits à partir des nouvelles nomenclatures de la loi LME (loi de modernisation de l'économie) de 2009, montrent que l'économie française se particularise par un phénomène très élevé de « filialisation » de son tissu d'entreprises.

Cette carte analyse le phénomène au niveau des établissements de l'ensemble du secteur marchand. Est ainsi mesurée la présence d'établissements appartenant à des entreprises elles-mêmes filiales majoritairement contrôlées par un groupe dont l'effectif total français est supérieur à 500 salariés. Il est utile de mesurer ce phénomène avec l'indicateur des effectifs salariés rapportés au total de l'emploi salarié privé et de le cartographier à l'échelle des zones d'emploi.

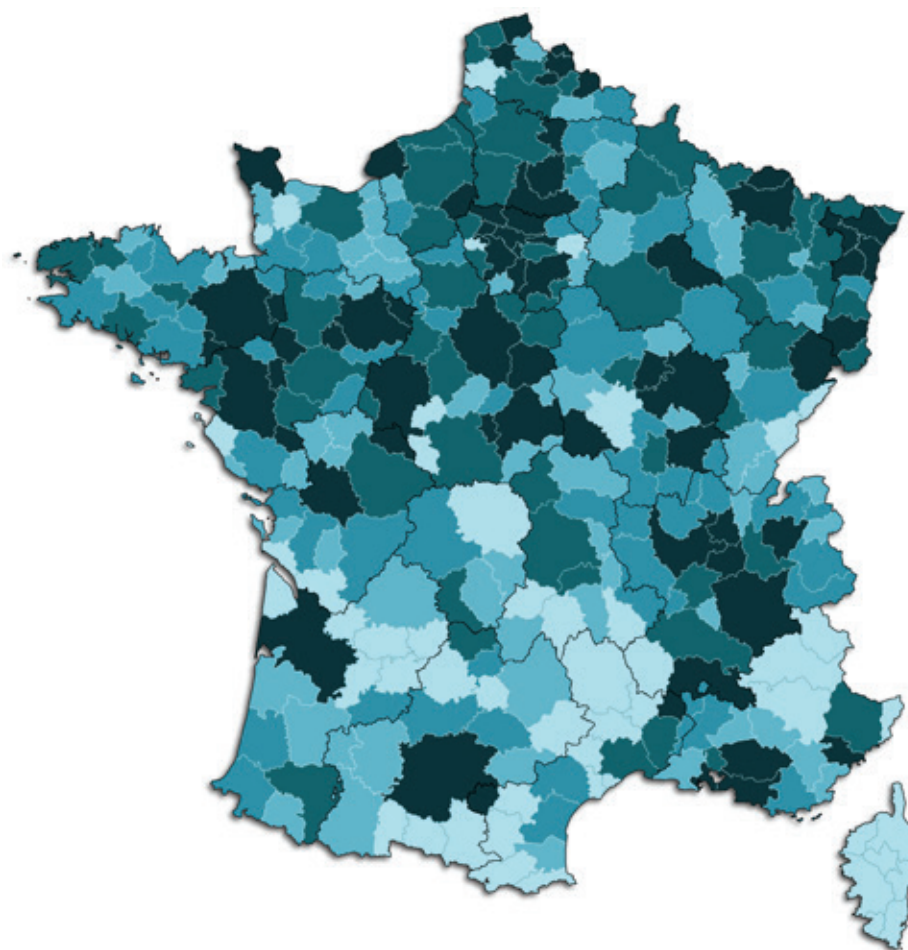
Un clivage Nord-Sud apparaît clairement. Il résulte de la répartition spatiale de l'industrie et de la domination d'un tissu de petites entreprises dans les régions du Sud de la France. Déjà observé au début du XX^e siècle, il est frappant de constater la persistance de ce phénomène. De manière générale, les territoires caractérisés par une forte présence des groupes correspondent aussi aux zones d'emploi à base productive industrielle marquée. Il s'agit des régions situées au nord de la Loire, des régions de vieilles industries du grand quart nord-est et de Rhône-Alpes. La présence de l'industrie aéronautique dans le Sud-Ouest apparaît également.

La forme de gouvernance, l'autonomie de décision et la relation au territoire sont largement influencées par l'indépendance ou l'inclusion dans un groupe. A priori, une PME indépendante est davantage liée à son milieu, dont elle dépend non seulement du point de vue des ressources humaines que de ses débouchés. En revanche, les décisions de croissance ou de réduction de l'activité d'un établissement inclus dans le périmètre d'un groupe résultent essentiellement d'une stratégie dite « corporate ». Si les politiques locales d'attractivité fondées sur des aides et subventions ont pu, un temps, laisser penser que ces établissements pouvaient avoir un rapport étroit au local, les fermetures brutales de sites industriels ont rappelé aux collectivités publiques la fragilité des liens qui unissent de tels sites de production à leur environnement, comme l'indique Denis Carré (voir son interview ci-dessous) : « *Les groupes sont à la fois source de stabilité, dans la mesure où ils emploient de grands contingents d'effectifs salariés, et facteurs de fragilité des territoires, en raison de l'hétéronomie qui prévaut dans les prises de décisions.* »

DC / NL

* Un tissu productif plus concentré qu'il ne semblait. Nouvelle définition et nouvelles catégories d'entreprises, *Insee Première* n° 1399.

Carte 2 - Degré d'autonomie des établissements du secteur marchand et poids des groupes à l'échelle des zones d'emploi françaises



Part des salariés du privé travaillant dans des établissements rattachés à des groupes de plus de 500 salariés en 2009 (en % par zone d'emploi)



Source : Économix - AdCF - Institut Caisse des Dépôts pour la Recherche
D'après des données Insee (CLAP, Champs ICS), 2009 - LIF-Diane
Création : MapsDesigners pour l'AdCF - 2013

de l'Insee ont montré la montée en puissance des groupes dans le tissu productif français, c'est une des caractéristiques majeures des transformations intervenues au cours des 20 dernières années (*ndlr : lire aussi notre dossier dans Intercommunalités de juin 2012 : « Un tissu productif très concentré », p. 8*). À la fois source de stabilité, dans la mesure où ils emploient de grands contingents d'effectifs salariés, les groupes sont également facteurs de fragilité des territoires en raison de l'hétéronomie qui prévaut dans les prises de décision.

- Quatrième facteur de disparité : les profils de qualification des emplois qui correspondent à une inégale distribution de la flexibilité. Pour l'apprécier, nous avons mesuré la part des cadres et professions intellectuelles supérieures dans la structure de l'emploi total. Outre la spécificité des ressources mobilisées, cet indicateur illustre également la nature plus ou moins intensive en connaissance et en compétences des établissements de la zone d'emploi.

- Enfin, cinquième facteur de disparité, ce que nous appelons l'ambiance ou le climat des affaires.

Nadine Levratto : Parmi différentes mesures du climat des affaires, nous avons privilégié le recours à l'effet local tiré de la méthode *shift-share* ou "structurelle-résiduelle" (cf. encadré p. 13). Elle permet de distinguer la contribution respective des deux sources majeures de la croissance de l'emploi observé que sont le profil sectoriel, à savoir la composition de leur portefeuille d'activités et un effet purement local. La composition du portefeuille d'activités n'épuise pas en effet toutes les explications de la croissance des établissements implantés sur un territoire donné au cours d'une certaine période. À cela s'ajoutent des facteurs informels, certains disent même invisibles, qui viennent dynamiser ou léster les territoires. Il y a bien un « effet local », et donc des déterminants territoriaux de la croissance des entreprises, que l'AdCF et l'Institut Caisse des Dépôts pour la Recherche souhaitent cartographier

à l'échelle fine des bassins d'emploi. Cet effet géographique est net pour l'industrie et les services informatiques (logiciels). Il est moins évident pour le reste des services aux entreprises qui sont davantage polarisés dans les grandes métropoles et donc moins sensibles aux spécificités des territoires.

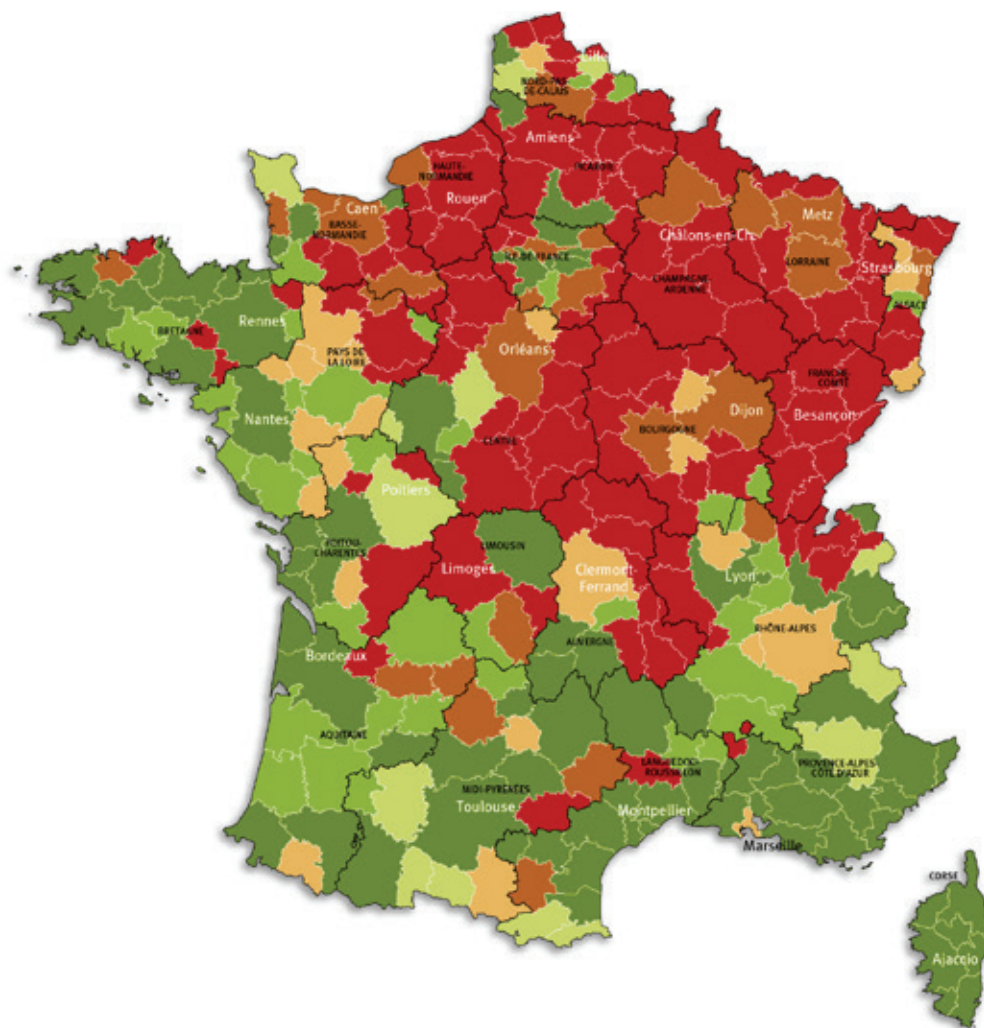
La représentation cartographique de cet effet local, établie au niveau des zones d'emploi, met en évidence des situations infrarégionales contrastées : certaines zones d'emploi obtiennent de meilleurs résultats en termes de croissance de l'emploi que ceux auxquels on pouvait s'attendre. D'autres font moins bien. On peut également avoir une lecture par grands blocs régionaux. Certaines régions présentent un profil très homogène, tantôt positif comme l'Aquitaine, Paca ou la Corse, tantôt négatif comme la Lorraine, la Haute-Normandie ou la Champagne-Ardenne. D'autres sont au contraire caractérisées par une forte hétérogénéité des zones d'emploi qui les composent ; c'est le cas de l'Île-de-France, de Rhône-Alpes ou des Pays de la Loire.

Suite de l'interview page 12 ►

6 profils de territoire : lecture de la typologie

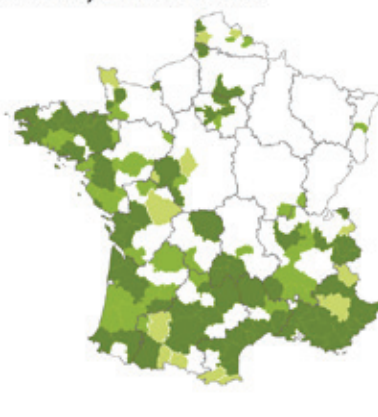
- 1 Les territoires en croissance globale**
 Ces zones d'emploi se distinguent par une croissance relative qui reflète à la fois un portefeuille d'activité porteur et un effet local positif. Au total, 82 zones d'emploi appartiennent à cette catégorie (soit 27 % de l'ensemble des zones d'emploi de France métropolitaine).
- 2 Les territoires à croissance fondée sur des spécificités locales**
 Alors qu'elles sont pénalisées par un portefeuille d'activités a priori peu porteur, les 35 zones d'emploi appartenant à cette catégorie réalisent une « sur-performance » en termes d'emplois créés par rapport aux résultats attendus. L'exploitation d'atouts locaux, et des modes d'organisation pertinents expliquent en général ce bon résultat.
- 3 Les territoires à croissance tirée par le portefeuille d'activités**
 Cette classe de territoires regroupe 14 zones d'emploi caractérisées par des valeurs de croissance extrêmement proches des valeurs moyennes. Si la croissance est positivement tirée par le profil du portefeuille d'activités, les spécificités locales sont soit insuffisantes pour différencier ce territoire de la moyenne nationale, soit insuffisamment valorisées.

Carte 3 - Typologie des zones d'emploi selon les combinaisons d'effets structurels et locaux (2000-2009)*

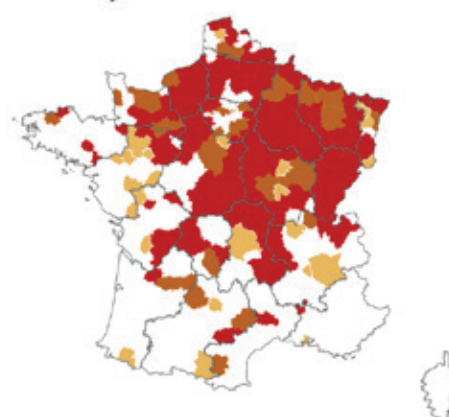


* 38 secteurs d'activité de la base compétitive.

Territoires dont la croissance de l'emploi observée est supérieure à la moyenne nationale



Territoires dont la croissance de l'emploi observée est inférieure à la moyenne nationale



Source : Economix - AdCF - Institut Caisse des Dépôts pour la Recherche
 D'après des données Insee (CLAP, Champs ICS), 2009
 Création : MapsDesigners pour l'AdCF - 2013

► Suite

INTERVIEW



Denis Carré et Nadine Levratto,
 économistes, chercheurs au sein du laboratoire Economix du CNRS

Et à quoi cet effet géographique est-il dû ?

N. L. : Nous faisons l'hypothèse que les territoires où la croissance « sur-performe » bénéficient de modes d'organisation plus efficaces probablement parce que plus coopératifs. La typologie des territoires (en six catégories) à laquelle nous aboutissons permet de distinguer les zones d'emploi dans lesquelles la croissance repose justement sur ces spécificités locales (voir carte 3).

D. C. : Parmi ces spécificités locales, les dynamiques de coopération ou de coordination jouent un rôle clef. Leur activation améliore la croissance du territoire ; leur défaillance constitue un frein à son développement. Mais ces coopérations vertueuses ou ce déficit de coordination ne doivent pas être forcément interprétés comme une carence de l'action publique, les liens entre entreprises (grandes et petites, réseaux, grappes, etc.) sont également en jeu.

Justement, quelles leçons en tirer en termes d'action publique ?

N. L. : Déjà, une bonne nouvelle, la capacité d'agir ! Le « local » est bien un niveau d'intervention à part entière : c'est une variable de décision et d'action. Selon les contextes territoriaux, les stratégies économiques des collectivités locales gagneront à privilégier des logiques de diversification, de spécialisation ou de spécification. Autrement dit, les territoires ne doivent

4 Les territoires en restructuration

Ce profil de territoires regroupe 24 zones d'emploi dont l'effet local est positif mais trop faible pour contrebalancer le déclin ou la fragilité des secteurs composant l'appareil productif. Dans ces bassins d'emploi, le repli de l'emploi industriel pèse sur la croissance et la création d'emplois induits par la base compétitive. L'exploitation des capacités d'organisation et de coopération autour de spécialisations porteuses d'économies d'agglomération n'a pas encore suffi à sortir ces zones d'emploi de la crise qu'elles traversent.

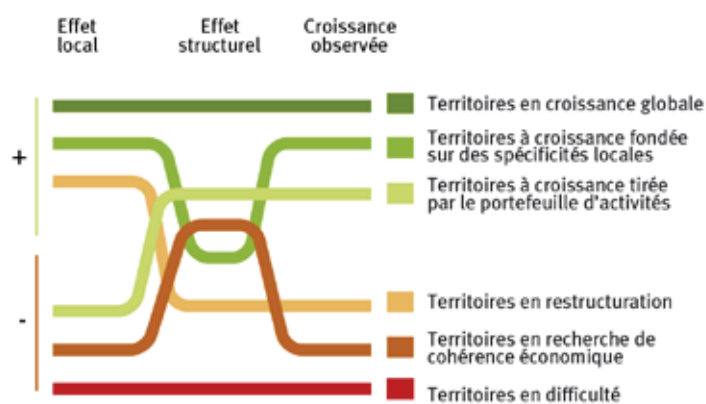
5 Les territoires en recherche de cohérence économique

Cette classe de territoires est constituée de 27 zones d'emploi qui, tout en bénéficiant d'un appareil productif composé de secteurs d'activité porteurs, rencontrent des difficultés de croissance et de développement : la croissance de l'emploi observée y est inférieure à la moyenne nationale. L'« effet local » apparaît ici négatif.

6 Les territoires en difficulté

Très dominante numériquement, la catégorie des territoires en difficulté regroupe 122 zones d'emploi dans lesquelles la croissance des effectifs est nettement inférieure à la moyenne nationale. Concernés par une double trajectoire (structurelle et géographique) défavorable, la plupart de ces zones d'emploi se situent au nord de l'axe Avranches – St-Claude. Dans ces régions du Nord-Est, la place considérable de l'industrie explique pour l'essentiel la faible dynamique structurelle de ces zones.

Typologie des zones d'emploi



L'échantillon de l'étude : Plus de 100 000 établissements sur la décennie 2000, 2,5 millions d'emplois

Conduite pour le compte de l'AdCF et de l'Institut Caisse des Dépôts pour la Recherche par le laboratoire Économix (université Paris Ouest Nanterre La Défense), cette étude porte sur l'analyse de la dynamique de croissance de 60 140 établissements de l'industrie manufacturière et des industries agroalimentaires, 46 121 dans les services aux entreprises et 2 671 dans l'informatique.

Cet échantillon inédit, constitué par l'équipe de recherche d'Économix du CNRS à l'université de Paris Ouest Nanterre La Défense, donne à voir la trajectoire des entreprises et établissements dans le cadre géographique de la zone d'emploi. Constituée de plus de 108 000 établissements retenus dans cet échantillon, la sphère compétitive est donc au centre de l'analyse. Ont été exclus de l'échantillon les secteurs d'activité dépendant de l'économie domestique (demande locale), de la finance, des transports et du BTP pour sa répartition relativement homogène sur le territoire. Le panel ainsi constitué représente 46 % de l'emploi compétitif total en 2009.

Nota bene : Les zones d'emploi des départements d'outre-mer sont exclues du champ de l'étude en raison de la spécificité du modèle de développement ultramarin et de la structure du tissu d'entreprises. L'éloignement, la petite taille, la place importante du secteur public, la saisonnalité marquée de l'activité et l'orientation de la production vers les besoins de consommation des ménages constituent les éléments de base d'une forme de développement qui appelle la mobilisation d'une grille d'analyse spécifique.

En savoir plus : Levratto Nadine (dir.), *Comprendre les économies d'outre-mer*, Éditions L'Harmattan, 2007.

L'analyse shift-share

Source : Insee*

L'analyse *shift-share* est une méthode d'estimation utilisée pour décomposer la variation d'un indicateur (emploi, PIB, etc.) entre ce qui est explicable par la structure de l'activité dans un territoire (en référence à la structure moyenne sur l'ensemble des territoires) et ce qui relève des avantages ou désavantages spécifiques et propres à ce territoire, indépendamment de sa structure d'activité. Une région

peut ainsi être spécialisée sur des activités peu dynamiques au plan national (effet structurel négatif), mais voir malgré tout son emploi ou son PIB varier plus vite que la moyenne nationale grâce à des facteurs indépendants de la structure d'activité (effet local positif).

* Voir notamment Patrick Redor, « Dynamiques régionales, dynamiques urbaines », in *La France et ses régions*, édition 2010.

pas forcément chercher à être les meilleurs dans une technologie ou un domaine donné ; ils doivent privilégier la cohérence et la coordination entre leurs différentes composantes.

D. C. : Les acteurs territoriaux (collectivités et réseaux d'entreprises) ont davantage intérêt à mettre en réseau des compétences, des savoir-faire et des ressources territoriales de manière à promouvoir une

spécialisation intelligente. Elle passe par des complémentarités d'activité et/ou des synergies institutionnelles telles que les portent les pôles de compétitivité, réseaux ou autres grappes d'entreprises.

Pouvez-vous donner des exemples ?

Parmi les réussites, on peut citer les différentes activités autour des secteurs liés aux bateaux de plaisance en Bretagne, Poitou-Charentes ou Pays de la Loire, le

« domaine de la glisse » à Hossegor, les arômes alimentaires à Grasse et bien d'autres territoires autour des produits alimentaires (AOC et tourisme par exemple). A contrario, certains territoires éprouvent des difficultés récurrentes à fédérer et articuler les activités productives. Ceux-là ont du mal à trouver la voie vers un cycle vertueux de développement. La liste est malheureusement longue et correspond aux territoires en recherche de cohérence économique (carte 3).

Propos recueillis par Olivier Crépin

Une stratégie de filière pour l'industrie française

Le gouvernement souhaite développer une ambitieuse politique de filières afin de soutenir l'industrie française. L'action de l'État s'appuie sur les différents acteurs de chaque filière, mais aussi sur les collectivités locales.

Il faut que la France retrouve une place dans le paysage mondial industriel. Ce credo du gouvernement, et a fortiori du ministère du Redressement productif, le nouveau Conseil national de l'industrie est chargé de le traduire en actions. L'ambition industrielle de la France passe donc par cette nouvelle instance nationale, mise en place par Arnaud Montebourg en février dernier, qui a un objectif principal clairement défini : « *Promouvoir des pactes entre les industries qui dépendent les unes des autres* » en fédérant notamment les acteurs des filières autour d'actions concrètes.

Douze filières industrielles stratégiques ont été identifiées : construction automobile, aéronautique, ferroviaire et navale, éco-industrie,

“ *L'objectif est de définir de grands programmes industriels « qui vont changer le visage de la France d'ici 2020 »* ”

industrie agroalimentaire, nucléaire, numérique, santé, biens de consommation, chimie et matériaux, mode et luxe, tourisme.

Dans ce cadre, les contrats de filières s'articulent autour d'engagements réciproques entre les acteurs de la filière et l'État. Par exemple, Arnaud Montebourg a annoncé, en janvier dernier, des mesures visant à soutenir la filière ferroviaire qui s'inscrit dans un marché mondial en pleine évolution et en progression. Parmi ces mesures, un fort volume de commande publique, autour de 5 à 6 milliards d'euros, pour les dix prochaines années. Les industriels, pour leur part, développeront une nouvelle génération de TGV plus compétitifs avant 2018. Tous les contrats de filières seront validés avant le mois de juin.

Des caps technologiques

Avec cette nouvelle politique industrielle, l'État fait des choix, fixe des caps technologiques pour répondre aux besoins nouveaux des Français. L'objectif est de définir de grands programmes industriels « *qui vont changer le visage de la France d'ici 2020* ».

Pour cela, l'État s'appuie aussi sur les collectivités territoriales, qui siègent désormais au nouveau Conseil de l'industrie aux côtés des chambres consulaires, de l'Union professionnelle artisanale et de la Banque publique d'investissement.

À noter enfin qu'en mars dernier, Arnaud Montebourg a réuni les com-



Arnaud Montebourg, ministre du Redressement productif.

missaires au redressement productif déployés en région en leur demandant d'« *aller voir les collectivités* » afin de les sensibiliser au « *patriotisme économique* ». Il est clairement demandé aux collectivités territoriales de privilégier les entreprises françaises lors de l'attribution des marchés publics. Dans le même temps, une mission a été lancée sur la marque France, s'inspirant de la démarche de nombreuses régions de « France » qui valorisent et exportent leurs produits en les identifiant clairement (comme la Bretagne, le Nord ou le Languedoc-Roussillon). Pour Arnaud Montebourg, « *la marque "France" doit concourir à améliorer la compétitivité de nos entreprises, l'attractivité de notre territoire, la notoriété de nos produits agricoles et manufacturés, la qualité de nos savoir-faire, l'image de notre industrie, bref, la réputation et le dynamisme de notre économie* ».



Parmi les 12 filières industrielles stratégiques identifiées, l'industrie automobile, aujourd'hui en grande difficulté.

Action économique des collectivités : quelle coordination des stratégies ?

Alors que figure, au menu des premières décisions du Comité interministériel de modernisation de l'action publique (Cimap), une nouvelle évaluation de l'efficacité des aides publiques aux entreprises, l'avant-projet de loi de décentralisation entend conforter les régions dans leur rôle de coordination des différents acteurs territoriaux. Élargi à l'innovation et à l'internationalisation des entreprises (mais sans le tourisme), le SRDE (SRDE-II) deviendrait ainsi l'ensemble des stratégies publiques. Avec, en question sous-jacente, celle de son degré de prescriptivité sur les initiatives locales.

Il n'est pas un rapport d'évaluation des aides aux entreprises qui n'ait, depuis 15 ou 20 ans, dénoncé le « maquis » que celles-ci ont fini par constituer, l'opacité qui en résulte et leur inefficacité globale. Évalués tantôt à 1 500, tantôt à 3 000, les différents régimes d'aide ont en effet

proliféré avec la décentralisation après une courte période, au début des années 1980, qui avait vu les régions et autres collectivités reprendre en direct et à l'identique les systèmes d'aide de l'État. Depuis lors, chaque collectivité a fait évoluer ses propres systèmes de soutien et diversifié son

offre. Des aides à l'investissement productif ou à l'innovation au recrutement de cadres, du capital investissement aux aides à l'export, du soutien aux commerces de proximité à la promotion touristique... les aides sont devenues plus ciblées, assorties de conditionnalités propres à chaque

assemblée locale voire d'une intensité très variable d'une région à l'autre. Faut-il voir dans cette multiplication un problème majeur ? Doit-on regretter le temps où l'État gérait une dizaine de régimes d'aide standardisés ? N'est-il pas assez logique, en effet, que les systèmes

d'aide aient donné lieu à une différenciation sous l'effet des choix démocratiques des assemblées locales ? En outre, ces centaines de régimes d'aide s'inscrivent en réalité dans un registre beaucoup plus limité de familles d'intervention (15 à 20 tout au plus) : subventions directes, apports en fonds propres, avances remboursables, appuis aux actions collectives (animation)... qui ne diffèrent réellement d'une collectivité à l'autre que dans les détails pratiques (critères d'éligibilité, montants plafonds...). Dans les 1 500 ou 3 000 régimes d'aide recensés, certains n'ont de distinctif que leur intitulé.

Ce n'est donc pas tant de la variété des aides recensées au niveau national que vient la difficulté que de leur enchevêtrement ou concurrence au sein d'un territoire donné, voire de leur illisibilité pour un entrepreneur situé en un endroit précis.

Mais à cet égard, la loi de 2004 sur les responsabilités et libertés locales (acte II de la décentralisation) a permis de faire progresser les pratiques en affirmant le rôle de coordination des régions, en matière d'« aides directes » aux entreprises, à travers le schéma régional de développement économique (SRDE). Responsables de leur recensement avant notification à la Commission européenne, les régions se sont quasiment toutes



saisies du dispositif expérimental prévu en 2004.

Dans les débats actuels sur la nouvelle étape de la décentralisation, peu d'acteurs contestent la légitimité des régions et du SRDE à assurer cette coordination des régimes d'aide et leur mise en cohérence. De même, renforcer le rôle de « chef de file » des régions dans l'effort d'internationalisation des entreprises, et notamment de nos PME, est un objectif peu discuté, sous réserve de l'articuler efficacement avec les missions exercées par l'État.

Les choses seraient donc simples si le développement économique local s'arrêtait à l'allocation d'aides

publiques et de subventions. Mais, relativement proches d'une région à l'autre, ce ne sont plus elles qui font véritablement la différence de « performance » des territoires. Leurs capacités d'innovation (de produits, de procédés ou de marchés), les niveaux de qualification, la bonne organisation des filières et du système productif local, la qualité des services et équipements publics... résultent d'un « écosystème » auquel participent de nombreux acteurs. Nombre de clusters, de pôles de compétitivité, de filières, de "grappes d'entreprises" ont surgi ces dernières années d'initiatives très localisées, portées ou accompagnées

par une agence locale de développement, une communauté, un syndicat de pays...

Alors que plusieurs SRDE de première génération se limitaient à un simple catalogue des aides régionales, le renouvellement de ces documents stratégiques nécessiterait d'importants progrès pour « territorialiser » les stratégies à l'échelle des différents bassins d'emploi mais aussi organiser une division du travail intelligente entre acteurs publics. Tout en restant très pragmatiques et réactifs par rapport à la vitesse des mutations économiques !

Nicolas Portier

Les schémas de développement économique aujourd'hui

La loi du 13 août 2004 a confié le rôle de chef de file en matière de développement économique aux régions : celles-ci ont pu élaborer, à titre expérimental, des schémas pour une durée de cinq ans. Toutes les régions se sont saisies de cette opportunité. Document d'orientation stratégique, le SRDE, tel que prévu alors, n'a pas de valeur normative forte ; il permet toutefois à la région de prendre les rênes du développement économique sur le territoire et

d'organiser la cohérence des régimes d'aide. En 2006, l'AdCF avait publié, en partenariat avec le cabinet KPMG, une étude permettant de dresser un premier état des lieux. Le SRDE était apparu comme un outil de priorisation et de simplification de l'action économique régionale. Les acteurs économiques du territoire, publics et privés, étaient consultés, à défaut d'être réellement associés.

Si le gouvernement entend rendre obligatoire

l'élaboration d'une stratégie régionale de développement économique et d'innovation (SRDEI), plusieurs régions n'ont pas attendu le projet de loi pour reconduire l'expérience ; au moins une dizaine d'entre elles ont révisé leur SRDE de première génération dans un nouveau schéma. Ces schémas restent des documents d'orientations stratégiques ; pour autant, en instituant des aides soumises à conditions, ces schémas ont de fait une force prescriptive. Leur mode d'élaboration a quant à lui légèrement évolué : une plus grande attention est portée à l'idée de concertation. Ces schémas sont davantage intégrés parce que liés aux schémas de formation professionnelle, d'enseignement supérieur, d'innovation et parfois du tourisme. D'autres régions, anticipant les dispositions des projets de loi, font déjà figurer au sommaire de leur schéma l'innovation et l'internationalisation, voire le rebaptisent : SRDEI en Bourgogne, Île-de-France et Rhône-Alpes, SRDEED (économie et emploi durable) en région Pays de la Loire, CRDE en Haute-Normandie (contrat). Enfin, on remarque une volonté de sortir du rôle de "guichet" pour aller vers un renforcement des partenariats et des contrats avec les territoires.

Apolline Prêtre

