



# Régions et développement économique : des enjeux colossaux mais des moyens dérisoires

**Alain Tournebise**

Les régions sont des institutions majeures de l'action économiques des territoires. Le renforcement de leurs missions dans le cadre des récentes réformes territoriales ne s'est pourtant pas accompagné d'un renforcement des moyens financiers, techniques, ni humains. Opéré sous contrainte des politiques nationales de réduction de la dépense publique, ce renforcement conduit à un déséquilibre des ambitions des exécutifs régionaux pour les territoires et à un affaiblissement de la réponse publique à leurs enjeux de développement. Cette situation place de nouveau sur le devant de la scène le besoin des fonds régionaux pour l'emploi et la formation, et l'impératif d'une gestion démocratisée des financements locaux.

## Des missions multiples...

Depuis la loi du 2 mars 1982, le développement économique est le domaine d'intervention principal des régions. La loi du 13 août 2004 sur les libertés et les responsabilités locales a confirmé le rôle des régions en les chargeant de coordonner les actions de développement économique menées sur le territoire régional.

D'une part les régions élaborent, en concertation avec les autres collecti-

tivités, un schéma régional de développement économique (SRDE). Ce document a pour objet de définir les orientations stratégiques en matière économique au sein de l'espace régional. L'action économique des régions comprend, d'autre part, la définition du régime des aides aux entreprises (prestations de services, subventions, bonifications d'intérêts, prêts, etc.) et de leur octroi. Les autres collectivités et groupements peuvent participer au financement de ces aides, sur la base d'une convention avec la région.

Les régions ont également, aux côtés de l'État un rôle dans l'aménagement du territoire. Bien que l'ensemble des collectivités territoriales concourent avec l'État à l'aménagement du territoire, seules les régions sont consultées (de façon obligatoire) lors de la définition de la politique nationale. Les régions disposent en outre de compétences propres en ce domaine: elles élaborent un schéma régional d'aménagement et de développement du territoire (SRADT), qui fixe les orientations à moyen

## CIR, CICE, Pacte de responsabilité : beaucoup d'argent perdu... mais pas pour tout le monde

Les mesures de « soutien à la compétitivité » successives adoptées par les gouvernements socialistes ont toutes les mêmes caractéristiques : aucune sélectivité, absence de contreparties insuffisance de contrôle et absence de tout dispositif d'évaluation.

L'absence de sélectivité fait que les grandes entreprises bénéficient aux frais du contribuable d'un effet d'aubaine dont elles n'avaient aucunement besoin au détriment des PME. Ainsi, le Crédit Impôt Recherche a généré en 2012 (derniers chiffres définitifs connus) un montant de 5,3 Md €. Mais cette manne n'a que très peu profité aux PME qui sont pourtant celle des entreprises qui ont le plus de difficulté à se financer. Les entreprises de moins de 250 salariés, qui représentent 88,9 % du nombre d'entreprises n'ont perçu que 31,4 % de ces 5,3 Md€ pour un montant moyen par entreprise de 130 000 €. Les grands groupes de plus de 5 000 salariés qui ne représentent que 0,6 % des entreprises, en ont reçu, eux plus de 34 % pour un montant moyen de plus de 19M€ par entreprise.

L'absence de tout contrôle autorise les entreprises à imputer à la R & D des dépenses qui n'ont sans doute que peu de rapport avec un réel effort de recherche. D'ailleurs les règles du CIR lui-même permet aux entreprises de compter comme R & D les dépenses de veille technologique ou de normalisation. On peut par ailleurs s'étonner que le secteur des « Services Bancaires et Assurance » aient déclaré plus de 300M€ de dépenses de recherche. À moins qu'il ne s'agisse de ces innovations financières qui ont déjà coûté si cher à l'économie mondiale.

Il en est de même pour le Crédit d'Impôt Compétitivité Emploi qui, en 2013 a généré près de 11 Md€. Les grandes entreprises en ont bénéficié de plus de 35 % pour un montant moyen de plus de 12M€, alors que les PME n'ont reçu que 31 % pour un montant moyen de 25 000 €. Là encore, certains secteurs bénéficient d'un vrai effet d'aubaine. Ainsi la CFE-CGC du secteur bancaire a récemment révélé que les banques ont reçu 211 M€ en 2015 alors qu'elles ont supprimé 3 000 postes en 2014.

Enfin, il n'existe pratiquement pas d'évaluation de l'efficacité de ces dispositifs. Seule l'enquête de l'INSEE publiée en septembre 2014 fournit quelques indications qui ne sont pas très prometteuses pour l'emploi puisque moins de la moitié des entreprises se disent prêtes à utiliser le CICE pour embaucher. Selon les résultats de cette enquête, 52 % des entreprises des services et 58 % des entreprises de l'industrie déclarent que la part du CICE améliorant le résultat d'exploitation sera majoritairement utilisée pour l'investissement. Derrière l'investissement, l'emploi est lui aussi mentionné par une part significative d'entreprises. En juillet, 48 % des entreprises de services et 34 % des entreprises de l'industrie répondaient que le CICE aurait un impact sur l'emploi. Les effets sur les salaires et sur les prix sont cités moins fréquemment. Et encore ne s'agit-il que d'intentions ...

Cette absence criante d'évaluation a même ému la Cour des Comptes qui, dans un référé d'avril 2015 a conseillé au Gouvernement de « procéder à une évaluation des effets des allègements généraux de cotisations sociales sur les années 2006-2014, simultanément avec celle du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi, en en confiant, par exemple, le pilotage au Comité de suivi du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE). »

A. T.

terme en matière de. Ce document définit notamment les objectifs de localisation des grands équipements et veille à la cohérence des projets d'équipement avec les politiques de l'État et des autres collectivités.

Les régions organisent des services de transport routier non urbain des personnes et constituent l'autorité organisatrice des transports ferroviaires de la région (trains express régionaux, dits TER), à l'exception de l'Île-de-France. Elles élaborent aussi un schéma régional des infrastructures et des transports.

Les régions assurent enfin un rôle de premier plan en matière de formation. Formation professionnelle d'abord: depuis la loi du 13 août 2004, la région « définit et met en œuvre la politique régionale d'apprentissage et de formation professionnelle des jeunes et des adultes à la recherche d'un emploi ou d'une nouvelle orientation professionnelle ». Elle n'est donc plus chargée uniquement de sa mise en œuvre. La région élabore un plan régional de développement des formations professionnelles et également un programme d'apprentissage et de formation professionnelle continue (PRDF) qui poursuit deux objectifs: faciliter la construction de parcours individualisés d'accès à la qualification et élever le niveau de compétences professionnelles tout au long de la vie.

Aux régions reviennent aussi la construction, l'équipement et le fonctionnement des lycées.

Enfin, depuis 2014, les Régions se sont vues confier la plus grande part de la gestion des fonds structurels et d'investissement (FESI), nouvelle appellation qui regroupe le Fonds européen de développement régional (FEDER), le Fonds social européen (FSE), le Fonds européen agricole de développement rural (FEADER) et le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP). Avec un peu plus de 20Md d'€ sur 6 ans ces fonds doivent contribuer à la compétitivité de l'économie et de l'emploi à la transition énergétique et écologique et à l'égalité des territoires et des chances.

Les Régions sont également intégrées au sein des instances de gouvernance de Bpifrance la banque publique d'investissement: Conseil d'administration, Comité d'orientation national (CNO) et Comités régionaux d'orientation (CRO). Présidé par le

Président du Conseil régional, chaque CRO formule un avis sur l'action de Bpifrance dans la région et veille à sa cohérence avec la stratégie de développement économique régionale, en associant les acteurs économiques du territoire.

La loi NOTRe adoptée en juillet 2015 a encore renforcé le rôle économique des régions en créant notamment un schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) *opposable aux collectivités territoriales et aux chambres consulaires situées dans la région.*

On le voit, avec ses compétences de planification et son rôle opérationnel dans la formation initiale et continue de la main-d'œuvre, le développement des infrastructures et des services de transport, les politiques d'aides aux entreprises ou à l'innovation, la région a pleinement vocation à être un acteur majeur du développement économique des territoires. Mais faute de moyens adaptés, les régions sont encore loin de cette ambition.

### Des moyens insuffisants...

Il faut distinguer, au sein des politiques conduites par les régions, les compétences obligatoires (formation professionnelle, apprentissage, construction et entretien des lycées, transport express régional), et celles qui relèvent de politiques volontaristes laissées à leur libre choix (aide à la recherche, innovation et enseignement supérieur, ferroutage, équipements et environnement, etc.). Or les compétences obligatoires mobilisent entre 75 % et 80 % de leur budget. Les régions n'ont donc, en réalité, qu'une marge de manœuvre restreinte, de l'ordre de 20 % de leur budget global. En 2013, cette capacité d'initiative a représenté de l'ordre de 53 Md d'€, consacrés essentiellement à l'aménagement du territoire, l'environnement, la culture et enfin, aux actions de développement économique pour un montant de l'ordre de 2 Md d'€. Les moyens consacrés par les régions au développement économique sont donc loin des dépenses de l'État dans ce domaine essentiellement constituées d'exonérations de toutes sortes : plus de 5 Md € pour le Crédit Impôt recherche, près de 11 Md € pour le CICE (Crédit Impôt Compétitivité Emploi) et plus de 20 Md € de réduction de charges sociales

recensées par la Cour des Comptes en 2013.

Pourtant, les régions constituent un échelon particulièrement pertinent pour piloter le développement économique des territoires. En particulier au regard des nouveaux enjeux industriels, agricoles, énergétiques et environnementaux qui, tous, reposent sur une nécessité de proximité.

En matière industrielle, la convention du PCF de novembre 2014 a mis en lumière l'importance de l'économie circulaire et de relocalisation comme moyen de refonder une industrie nationale, «... il faut développer les mises en réseaux pour organiser la complémentarité des besoins et les coopérations mutuellement profitables car les déchets des uns peuvent et doivent devenir les matières premières des autres... La démarche de relocalisation ouvre des perspectives nouvelles pour un modèle productif rapprochant les lieux de production des lieux de consommation, au plus grand bénéfice des populations et des territoires concernés... ». Mais la structuration de ces complémentarités nécessite une logistique importante, en termes de coordination, de réseaux, de transports, d'implantations. Qui, mieux que les collectivités locales et notamment les régions ont en main les leviers politiques et administratifs pour les organiser. ?

Dans le même ordre d'idée, la crise agricole actuelle montre les limites d'une agriculture productiviste, dominée par les marchés et prisonnière de la grande distribution. Le Parti communiste milite depuis longtemps pour un nouveau modèle agricole fondé notamment sur la relocalisation des productions et le développement de circuits de proximité. « Il s'agit de développer les productions fourragères, en les associant étroitement aux productions animales... afin de reconquérir notre indépendance protéique... et de diminuer l'utilisation d'engrais chimiques, tout en limitant les contaminations de l'environnement par les nitrates; de rapprocher les lieux de production et d'utilisation des produits agricoles (consommation humaine et transformation) afin de diminuer les coûts et les conséquences écologiques du transport, tout en facilitant l'accès à tous à des produits de qualité. Le PCF défend également... une politique foncière (qui) doit également permettre d'inverser le processus de concentration

de la production et garantir l'accès au foncier des jeunes agriculteurs qui souhaitent s'installer. » Là encore, les régions peuvent jouer un rôle majeur dans ce remodelage de l'agriculture française, à condition qu'elles en aient les moyens financiers.

Dernier exemple, la loi de transition énergétique prévoit la rénovation de 500 000 logements par an. Mais elle ne prévoit aucuns financements pour réaliser les travaux alors qu'on estime que cette ambition nécessite de trouver entre 10 et 15 milliards par an. Par ailleurs, sur quelle filière professionnelle devra-t-elle s'appuyer quand on sait que la filière de la construction a perdu 70 000 emplois en deux ans et emploie 200 000 salariés détachés payés 600 euros par mois ?

Ce gigantesque potentiel d'activité sera-t-il abandonné à des sociétés de tiers financement privées liées au secteur bancaire et motivées par le profit ou fera-t-il l'objet d'un véritable service public de la rénovation thermique, garant de la qualité, piloté par les collectivités locales, notamment les régions ? Cette question est un enjeu majeur des prochaines élections régionales.

### Se donner des moyens de financement et de contrôle

De par leur position au plus près des besoins sociaux et des acteurs locaux, les régions sont en position de jouer un rôle clé pour infléchir le développement économique dans un sens correspondant aux intérêts des populations. Elles en ont désormais le pouvoir politique, il leur en manque encore les moyens financiers suffisants. C'est pourquoi le Parti communiste français propose la création de Fonds Régionaux pour l'emploi et la formation.

Ces Fonds interviendraient de différentes manières, notamment :

- Prise en charge de tout ou partie des intérêts payés (bonifications) pour des emprunts destinés à des investissements créateurs d'emploi et de mises en formation. Les taux d'intérêts seraient abaissés en fonction du nombre d'emplois créés ou du nombre de mises en formation.
- Garantie d'emprunt destiné à faciliter les octrois de crédits bancaires dans les mêmes conditions.
- Prises de participations dans des services publics locaux sous forme

d'établissements publics, de coopératives ou de société d'économie mixte. Ils seraient alimentés par le redéploiement de tout ou partie des actuelles exonérations d'impôts ou de cotisation de Sécurité sociale qui représentent aujourd'hui près de 30 Md €.

Gérés par les conseils régionaux, ces fonds seraient notablement plus efficaces que les dispositifs nationaux que sont le CIR ou le CICE (Cf. encadré). D'abord parce qu'ils seraient plus sélectifs. Les élus régionaux ayant une connaissance fine du tissu et des besoins économiques de leur territoire, ils seront mieux à même d'apprécier réellement quelles sont les activités qui doivent être développées où sont les besoins de financement réels. Ensuite parce qu'ils ne seraient attribués qu'en contrepartie d'engagements concrets en termes de qualité,

d'emploi, de formation. Enfin parce que les élus de proximité seraient beaucoup mieux en mesure d'organiser un contrôle réel de la bonne réalisation de ces engagements.

Ces fonds pourraient intervenir autant pour préserver l'activité existante que pour financer des activités nouvelles. Ils pourraient être saisis non seulement par les chefs d'entreprises, mais aussi par les comités d'entreprises qui pourraient, dans les cas de difficultés ou de projets de fermeture de sites, disposer d'un moratoire pour leur présenter leurs plans de reprise et solliciter les financements nécessaires.

Dotés de tels fonds d'intervention, les régions pourraient alors vraiment devenir des acteurs majeurs du développement économique, avec une dimension démocratique inconnue jusque-là. ■■■

cumulés d'ici 2017 - démontrent l'ampleur de l'attaque portée aux solidarités locales et au dynamisme de nos territoires.

mentaires et la mobilisation des élus auront permis d'éclairer quelque peu sur l'ampleur de la restructuration

décentralisation, axée sur des transferts de responsabilités de l'État vers les collectivités, mais plutôt de dilution des collectivités, accompagnée