

N° 372

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

Enregistré à la Présidence du Sénat le 20 février 2013

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation (1)
sur les collectivités territoriales et le développement économique : vers une nouvelle étape,

Par MM. Jean-Luc FICHET et Stéphane MAZARS,

Sénateurs.

La délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation est composée de Mme Jacqueline Gourault, *présidente* ; MM. Claude Belot, Christian Favier, Yves Krattinger, Antoine Lefèvre, Hervé Maurey, Jean-Claude Peyronnet, Rémy Pointereau et Mme Patricia Schillinger, *vice-présidents* ; MM. Philippe Dallier et Claude Haut, *secrétaires* ; MM. Jean-Etienne Antoinette, Yannick Botrel, Mme Marie-Thérèse Bruguière, MM. François-Noël Buffet, Raymond Couderc, Jean-Patrick Courtois, Michel Delebarre, Éric Doligé, Jean-Luc Fichet, François Grosdidier, Charles Guené, Pierre Hérisson, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Georges Labazée, Joël Labbé, Gérard Le Cam, Jean Louis Masson, Stéphane Mazars, Rachel Mazuir, Jacques Mézard, Mme Renée Nicoux, MM. André Reichardt, Bruno Retailleau et Alain Richard.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. ASSURER LES CONDITIONS DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE	7
A. LES SRADDT : UN BILAN EN DEMI-TEINTE	7
1. <i>Un outil destiné à favoriser une approche globale, intégrée et prospective du territoire</i>	7
2. <i>Une portée relativement limitée</i>	9
B. LES SRADDT : QUEL AVENIR ?	12
1. <i>Donner une nouvelle impulsion aux SRADDT</i>	12
2. <i>Favoriser leur appropriation par l'ensemble des collectivités présentes sur le territoire régional</i>	13
3. <i>Renforcer leur articulation avec les autres politiques menées à l'échelle du territoire</i>	17
II. ASSEOIR LE RÔLE DE PILOTE DES RÉGIONS	19
A. BILAN D'UN FOISONNEMENT D'INITIATIVES	19
1. <i>Le rôle croissant des collectivités en matière de développement économique</i>	19
a) <i>Le développement économique, une responsabilité partagée</i>	19
b) <i>La nécessité d'ancrer les politiques économiques dans les territoires</i>	20
c) <i>Une large mobilisation des collectivités territoriales et de leurs groupements</i>	21
2. <i>Les tentatives de réponses aux difficultés liées à la multiplication des acteurs</i>	27
a) <i>Les risques liés à la multiplication des acteurs</i>	27
b) <i>L'affirmation du rôle de coordination des régions en 2004 : avancées et limites</i>	28
(1) <i>Un nouveau régime pour les aides aux entreprises</i>	29
(2) <i>Les schémas régionaux de développement économique (SRDE)</i>	31
(3) <i>L'articulation entre l'action de l'Etat et celle des collectivités</i>	35
c) <i>Les efforts réalisés par les différents acteurs en matière de coordination et de mutualisation</i>	36
B. VERS LA CONSTRUCTION DE STRATÉGIES COHÉRENTES DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE À L'ÉCHELLE DES RÉGIONS	38
1. <i>Renforcer le rôle des régions</i>	38
a) <i>Confier aux régions la responsabilité de définir une stratégie de développement économique et de coordination des acteurs à l'échelle de leur territoire</i>	38
b) <i>Opérer un véritable partage des rôles entre l'Etat et les régions</i>	42
2. <i>Développer la culture de l'évaluation</i>	43
ANNEXES	45
Annexe 1 : <i>Compte rendu de réunion de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation du 19 février 2013</i>	47
Annexe 2 : <i>Liste des personnes auditionnées</i>	55

INTRODUCTION

À l'aune d'une nouvelle étape de la décentralisation, vos rapporteurs ont souhaité jeter un coup de projecteur sur les interventions des collectivités territoriales et de leurs groupements dans un domaine qui touche au plus près l'ensemble des Français : le développement économique.

Les collectivités y jouent désormais un rôle majeur. Leur connaissance et leur proximité des acteurs du terrain assurent une réactivité et une plus-value certaines à leurs interventions.

Ce foisonnement d'initiatives n'est toutefois pas sans soulever quelques interrogations, liées à la multiplication du nombre d'acteurs, et qu'avait déjà relevées notre collègue Patricia Schillinger au sujet des politiques de l'emploi¹. Comment les entreprises peuvent-elles s'y retrouver entre les mesures prises par les différentes catégories de collectivités, les services de l'Etat, les chambres consulaires, les organisations professionnelles... ? Il a dès lors semblé nécessaire de faire le point au sein de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur la manière dont les interventions des uns et des autres peuvent être davantage coordonnées entre elles.

Toutefois, et en guise de préambule, vos rapporteurs sont attachés à souligner l'influence des politiques d'aménagement du territoire sur le développement économique : sans infrastructures de transports et de communication adéquates, par exemple, il est difficile, voire impossible d'attirer nombre d'activités économiques sur le territoire. Partant de ce constat, vos rapporteurs ont souhaité dresser un rapide bilan des schémas régionaux d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT). Une nouvelle impulsion doit être donnée à ces derniers afin de promouvoir un aménagement équilibré et durable des espaces régionaux.

La question de la répartition des rôles entre les différents acteurs dans le domaine spécifique du développement économique est abordée dans un second temps. Dans ce cadre, vos rapporteurs ont notamment souhaité revenir sur l'expérience des schémas régionaux de développement économique (SRDE), initiée en 2004 pour une durée de cinq ans et non renouvelée. Ses enseignements peuvent en effet constituer un élément du débat dans la perspective de la nouvelle étape de la décentralisation.

¹ « Les collectivités territoriales et l'emploi : bilan d'un engagement », Rapport d'information n°625 de Patricia Schillinger fait au nom de la Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation (Sénat 2011-2012).

I. ASSURER LES CONDITIONS DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

A. LES SRADDT : UN BILAN EN DEMI-TEINTE

Le développement économique des territoires dépend d'une multiplicité de facteurs. Le développement de la sphère productive, par exemple, est facilité par la desserte du territoire en matière d'infrastructures de transports et de communication, la présence en son sein d'une main d'œuvre répondant aux besoins des entreprises, la proximité d'activités relevant du même secteur ou complémentaires...

Le développement économique ne se résume toutefois pas au développement des activités industrielles, comme l'ont souligné les travaux du professeur Laurent Davezies sur la sphère de l'économie résidentielle¹. Le développement économique étant aussi influencé par les revenus des personnes résidant dans l'espace considéré ou à proximité, les facteurs d'attractivité du territoire (qualité de vie, proximité de services publics, activités culturelles, environnement et paysage...) jouent également un rôle important.

Dans ce cadre, les problématiques liées à l'aménagement du territoire revêtent une importance primordiale dès lors que sont abordées les politiques de développement économique. Vos rapporteurs ont ainsi souhaité dresser un rapide bilan des schémas régionaux d'aménagement et de développement durable des territoires (SRADDT) élaborés par les régions, en préambule et de façon complémentaire à leur réflexion sur le développement économique.

1. Un outil destiné à favoriser une approche globale, intégrée et prospective du territoire

Les schémas régionaux d'aménagement et de développement durable des territoires (SRADDT), anciennement appelés schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire², constituent, à l'échelle régionale, le document de référence qui retrace les orientations stratégiques prises en matière d'aménagement du territoire.

¹ *La République et ses territoires*, Paris, Editions du Seuil, 2008.

² *Le Code général des collectivités territoriales (CGCT) fait encore référence à ce terme, à l'article L. 4251-1. Nombre de régions et d'acteurs ont toutefois opté pour la formulation retenue ici, qui met en exergue l'importance de la dimension durable du développement des territoires.*

Le schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT)

Créé par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995, le SRADDT fixe les orientations fondamentales, à moyen terme, du développement durable du territoire régional. Il définit notamment les principaux objectifs relatifs à la localisation des grands équipements, des infrastructures et des services d'intérêt général qui doivent concourir au sein de la région au maintien d'une activité de service public dans les zones en difficulté ainsi qu'aux projets économiques porteurs d'investissements et d'emplois, au développement harmonieux des territoires urbains, périurbains et ruraux, à la réhabilitation des territoires dégradés et à la protection et la mise en valeur de l'environnement, des sites, des paysages et du patrimoine naturels et urbains en prenant en compte les dimensions interrégionale et transfrontalière.

Il veille à la cohérence des projets d'équipement avec les politiques de l'Etat et des différentes collectivités territoriales, dès lors que ces politiques ont une incidence sur l'aménagement et la cohésion du territoire régional.

Le SRADDT comprend un document d'analyse prospective et une charte régionale, assortie de documents cartographiques, qui exprime le projet d'aménagement et de développement durable du territoire régional. Il intègre le schéma régional des infrastructures de transports (SRIT).

Il est élaboré et approuvé par le conseil régional après avis des conseils généraux des départements concernés et du conseil économique, social et environnemental régional (CESER). Les départements, les agglomérations, les pays, les parcs naturels régionaux et les communes chefs-lieux de département ou d'arrondissement, les communes de plus de 20 000 habitants et les groupements de communes compétents en matière d'aménagement ou d'urbanisme, ainsi que les représentants des activités économiques et sociales, dont les organismes consulaires, sont associés à son élaboration.

Avant son adoption motivée par le conseil régional, le projet de schéma régional, assorti des avis des conseils généraux des départements concernés et de celui du CESER ainsi que des observations formulées par les personnes associées à son élaboration, est mis, pour consultation, à la disposition du public pendant deux mois.

La révision du SRADDT intervient en tant que de besoin, suivant la même procédure que celle de son élaboration.

La loi prévoit qu'une conférence régionale de l'aménagement et du développement du territoire (CRADT), coprésidée par l'Etat et la région, se réunit au moins une fois par an pour examiner les conditions de mise en œuvre du SRADDT.

Elle prévoit également que les contrats de projets Etat-régions (CPER) contribuent à la mise en œuvre des orientations du SRADDT.

Source : article 34 et suivants de la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, dans leur version en vigueur.

Ces schémas sont **destinés à favoriser une vision stratégique globale, intégrée et prospective du territoire**. En couvrant l'ensemble de l'espace régional, chaque schéma doit permettre de prendre en compte les problématiques auxquelles sont confrontés ses territoires les plus en retrait.

L'approche intégrée permet de sortir d'une logique sectorielle et de tenir compte des interdépendances entre les politiques publiques, afin d'assurer leur cohérence. Enfin, le caractère prospectif des schémas permet une certaine anticipation des évolutions susceptibles d'affecter le territoire.

Récemment, le rapport du Conseil économique, social et environnemental (CESE) adopté en février 2012 sur le bilan du Grenelle de l'environnement¹ a souligné ces potentialités.

2. Une portée relativement limitée

La mise en œuvre et l'impact de ces schémas ont cependant été variables selon les territoires.

Toutes les régions ne se sont pas dotées d'un SRADDT. Lorsqu'un SRADDT a été adopté, il n'a pas nécessairement fait l'objet d'une révision récente, comme en témoignent les données fournies à vos rapporteurs par la DATAR. Cette dernière ne dispose d'ailleurs d'aucune étude récente à ce sujet.

Une étude réalisée pour la DATAR en octobre 2003 précise que les régions n'ayant pas adopté de SRADT peuvent avoir adopté des documents qui répondent à une logique similaire.

¹ « Bilan du Grenelle de l'environnement, Pour un nouvel élan », Pierrette Crosemarie, février 2012.

Si l'intérêt des schémas n'est pas remis en cause en tant que tel, leur portée relativement limitée a été regrettée à plusieurs reprises. Comme le soulignait déjà l'étude de la DATAR d'octobre 2003¹, « *le SRADT constitue avant tout un cadre de référence, positionné très en amont de l'action régionale. Autrement dit, son « impact opérationnel » passe principalement par sa capacité –au travers des signaux prospectifs ou analytiques qu'il fournit– à « interpeller » les choix de politiques publiques de l'institution régionale, à aider celle-ci à se « poser les bonnes questions [...] En revanche, sa déclinaison plus directe, dans les différents registres opératoires de l'action régionale est à l'évidence plus discrète.* » Il s'agit essentiellement d'un **document de prospective et non de programmation**.

La loi prévoit que les contrats de projets Etat-régions (CPER) contribuent à la mise en œuvre des SRADDT. Or, comme l'a relevé notre collègue Georges Labazée dans un rapport récemment présenté devant la délégation², les CPER ne permettent pas toujours d'en traduire les orientations de façon concrète, dans la mesure où leur négociation peut être déconnectée des SRADDT. Le fait que ces derniers soient révisés en tant que de besoin, et donc non nécessairement en préalable des négociations relatives aux CPER, peut jouer en ce sens.

De la même façon, le calendrier des SRADDT peut être déconnecté de celui des fonds européens, alors que ces derniers pourraient contribuer à leur mise en œuvre. Le fait que les fonds européens soient gérés par l'Etat n'a pas non plus facilité leur utilisation dans cet objectif.

Les résultats du questionnaire envoyé aux préfets de région dans le cadre du rapport de M. Jean-Jacques de Peretti sur la clarification des compétences des collectivités territoriales sont éloquentes à cet égard³. Sur l'échantillon des SRADDT adoptés, ce document est toujours en vigueur dans 100% des cas, a été utilisé comme base de négociation du CPER dans 20% des cas et comme base de négociation du programme opérationnel européen dans 20% des cas.

S'agissant des autres politiques déployées par la région et par les autres collectivités situées dans son périmètre, l'impact des SRADDT semble très variable. Il revient en effet aux différents acteurs de s'en saisir et de faire le choix d'y articuler leurs politiques.

Or, le degré d'association des collectivités territoriales et de leurs groupements à la démarche est très variable. Le SRADDT apparaît ainsi tantôt comme un document produit par et essentiellement pour le conseil régional, tantôt comme un document ayant vocation à orienter les interventions d'un

¹ « *Etat des lieux des SRADT* », rapport réalisé par Acadie pour la DATAR, octobre 2003.

² « *Pour une relation de confiance entre l'État et les collectivités territoriales : vers une nouvelle génération de contrats* », Rapport d'information n° 27 de M. Georges Labazée fait au nom de la Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation (Sénat 2012-2013).

³ « *La liberté de s'organiser pour agir* », rapport de M. Jean-Jacques de Peretti au Président de la République, juillet 2011. Sur 22 régions concernées, 17 réponses ont été reçues.

ensemble plus large d'acteurs. Dans ce cas, la recherche de consensus peut avoir pour conséquence de limiter les ambitions du schéma en matière d'aménagement du territoire.

Par ailleurs, les objectifs du SRADDT sont rarement déclinés de façon détaillée dans les territoires, ce qui a aussi été évoqué comme un frein à leur mise en œuvre opérationnelle, notamment par l'étude réalisée pour la DATAR. L'absence d'ancrage ou de traduction précise de certains objectifs dans des espaces identifiés ne favorise pas leur appropriation par les acteurs concernés.

De façon générale, l'appropriation des schémas, par les élus notamment, reste très perfectible. Face à ce constat, des réflexions sont en cours pour donner plus d'ampleur aux SRADDT, afin qu'une véritable politique d'aménagement du territoire puisse être déployée à l'échelle régionale.

B. LES SRADDT : QUEL AVENIR ?

1. Donner une nouvelle impulsion aux SRADDT

L'organisation de l'espace, la répartition des hommes, des activités, des infrastructures au niveau régional ne saurait être la résultante de politiques menées individuellement par les acteurs présents en son sein, sans concertation ni coordination. L'attractivité des uns ne doit pas se faire aux dépens de celle des autres. Une complémentarité doit être recherchée au maximum entre les logiques de développement de chaque catégorie de collectivité.

Dès lors, un consensus se dégage sur la nécessité de donner une nouvelle impulsion aux SRADDT, afin qu'ils fédèrent et mobilisent les collectivités territoriales et leurs groupements autour d'une vision d'ensemble du territoire.

Dans son rapport sur la clarification des compétences des collectivités territoriales, Jean-Jacques de Peretti a relevé l'importance de la réalisation d'« *un document et [d']un débat stratégique* » en préalable de la conclusion des schémas d'organisation des compétences et de mutualisation des services. Il s'agit de définir un véritable projet de territoire, avant de procéder à une répartition des rôles. L'auteur du rapport considère dès lors que « *la formule du SRADDT doit être conservée et développée.* »

D'après lui, sa portée pourrait être renforcée par deux méthodes : une adoption conjointe par la région et les départements après avis des métropoles, des communautés urbaines, des pôles métropolitains et des communautés d'agglomération, ou l'octroi d'un caractère prescriptif.

L'Association des régions de France (ARF) a proposé que le SRADDT devienne prescriptif et s'impose aux documents de planification et d'urbanisme locaux, tels que les schémas de cohérence territoriale (SCoT) et les plans locaux d'urbanismes (PLU). Dans cette optique, elle considère que ces schémas doivent être issus d'une construction conjointe avec les autres catégories de collectivités, dans le respect de leurs compétences respectives.

C'est la raison pour laquelle elle avait proposé, en juillet 2011, la mise en place, au sein de chaque région, d'une conférence des territoires, « *organe de consultation et de production de politiques régionales en adéquation avec les contextes locaux*¹ ». Elle devait permettre aux collectivités autres que la région de « *participer pleinement à la construction de l'aménagement du territoire piloté par les régions.* »

Cette volonté d'une association forte des autres collectivités a été confirmée par M. Jean-Michel Guerre, vice-président du conseil régional d'Auvergne en charge de l'attractivité des territoires et des politiques contractuelles régionales, représentant l'ARF, lors de son audition. Elle pourrait avoir lieu dans le cadre d'une réunion thématique des conférences territoriales dont la mise en place a été annoncée dans le cadre de la nouvelle étape de la décentralisation. M. Guerre a insisté sur la nécessité de donner à cette instance de coordination et de débat un caractère permanent.

La participation des autres collectivités à l'élaboration du SRADDT semble effectivement essentielle. Plusieurs réserves ont toutefois été soulevées au sujet de l'octroi d'un caractère prescriptif à ce schéma. La crainte d'une tutelle de la région sur les autres niveaux de collectivités les explique pour une large part.

2. Favoriser leur appropriation par l'ensemble des collectivités présentes sur le territoire régional

L'octroi d'un caractère prescriptif aux schémas pourrait tout d'abord soulever des difficultés eu égard à notre droit constitutionnel. La loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République a introduit la possibilité, pour une collectivité territoriale ou l'un de leurs groupements, d'organiser les modalités de l'action commune de plusieurs collectivités. L'article 72 de la Constitution dispose ainsi qu'« *aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre. Cependant, lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune.* » Par sa décision DC n°2008-567 du 24 juillet 2008, le Conseil constitutionnel a précisé que cette possibilité d'« *organiser les modalités de leur action commune* » ne revenait pas à la possibilité de les « *déterminer* ».

¹ « *Vers une nouvelle gouvernance de l'aménagement du territoire en France* », ARF, juillet 2011.

Il existe en métropole deux documents régionaux avec lesquels les plans locaux d'urbanisme ou les schémas de cohérence territoriale doivent être compatibles : le schéma directeur de la région Ile-de-France (SDRIF) et le plan d'aménagement et de développement durable de la Corse (PADDUC).

Le schéma directeur de la région Ile-de-France (SDRIF) et le plan d'aménagement et de développement durable de la Corse (PADDUC)

Le SDRIF « a pour objectif de maîtriser la croissance urbaine et démographique et l'utilisation de l'espace tout en garantissant le rayonnement international de cette région. Il précise les moyens à mettre en œuvre pour corriger les disparités spatiales, sociales et économiques de la région, coordonner l'offre de déplacement et préserver les zones rurales et naturelles afin d'assurer les conditions d'un développement durable de la région¹. »

Il est élaboré par la région Ile-de-France en association avec l'Etat, et après recueil des propositions et des avis des conseils généraux des départements intéressés, du CESER et des chambres consulaires. Il est approuvé par décret en Conseil d'Etat. Sa procédure de révision est ouverte suivant le même procédé.

Le PADDUC définit quant à lui « une stratégie de développement durable du territoire en fixant les objectifs de la préservation de l'environnement de l'île et de son développement économique, social, culturel et touristique, qui garantit l'équilibre territorial et respecte les principes énoncés aux articles L. 110 et L. 121-1 du code de l'urbanisme². » Il « fixe les orientations fondamentales en matière de protection et de mise en valeur du territoire, de développement agricole, rural et forestier, de pêche et d'aquaculture, d'habitat, de transports, d'infrastructures et de réseaux de communication et de développement touristique. » Il « définit les principes de l'aménagement de l'espace qui en résultent et il détermine notamment les espaces naturels, agricoles et forestiers ainsi que les sites et paysages à protéger ou à préserver, l'implantation des grandes infrastructures de transport et des grands équipements, la localisation préférentielle ou les principes de localisation des extensions urbaines, des activités industrielles, artisanales, commerciales, agricoles, forestières, touristiques, culturelles et sportives. La destination générale des différentes parties du territoire de l'île fait l'objet d'une carte, dont l'échelle est déterminée par délibération de l'Assemblée de Corse dans le respect de la libre administration des communes et du principe de non-tutelle d'une collectivité sur une autre [...] ».

Il est élaboré par la collectivité territoriale de Corse, en association avec le représentant de l'Etat, les départements, les communes ou leurs groupements à fiscalité propre, les syndicats mixtes responsables de SCOT, les chambres consulaires et le centre régional de la propriété forestière, ainsi que les organisations que souhaite consulter l'Assemblée de Corse.

Dans sa décision 2001-454 DC du 17 janvier 2002, le Conseil constitutionnel a considéré que le PADDUC n'est pas constitutif d'une tutelle de la collectivité territoriale de Corse sur les départements et les communes corses.

¹ Article L. 141-1 du Code de l'urbanisme.

² Article L. 4424-9 du Code général des collectivités territoriales.

Il a en effet considéré que les dispositions contestées, et notamment celle qui confie à l'Assemblée de Corse la compétence de déterminer « *en tenant compte de la fréquentation touristique de certains sites et de la préservation de l'environnement, les espaces situés dans la bande littorale définie au III de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme dans lesquels peuvent être autorisés (...), dans les conditions que le plan précise, des aménagements légers et des constructions non permanentes destinés à l'accueil du public, à l'exclusion de toute forme d'hébergement, dans le respect des paysages et des caractéristiques propres à ces sites* » ne transfèrent à la collectivité territoriale de Corse « *que des compétences limitées, dans des matières ne relevant pas du domaine de la loi ; qu'elles en définissent précisément le champ d'application, les modalités d'exercice et les organes responsables, dans le respect de la règle énoncée par l'article 34 de la Constitution en vertu de laquelle "La loi détermine les principes fondamentaux (...) de la libre administration des collectivités locales, de leurs compétences et de leurs ressources"* ».

Le caractère prescriptif de ces documents répond à des problématiques spécifiques et fait l'objet d'un encadrement strict, que ce soit au niveau de la procédure ou du champ concerné.

Au-delà même de la problématique constitutionnelle, la crainte d'une « recentralisation » au niveau régional, qui réduirait les marges de manœuvres des autres collectivités comme la prise en compte des spécificités de leurs territoires, est réelle. La nécessité d'une définition d'une stratégie au niveau régional n'est pas remise en cause par les autres niveaux de collectivités. Mais la crainte d'une perte d'ancrage dans les territoires infrarégionaux par la mise en œuvre d'une démarche « descendante » et non « ascendante » explique une bonne partie de ces réserves. Se pose également la question des moyens de financement des différents dispositifs. Le principe du « *qui paie commande* » a été évoqué à plusieurs reprises.

Dans ce cadre, vos rapporteurs sont convaincus qu'**une participation effective des autres niveaux de collectivités à l'élaboration des schémas permettrait déjà de renforcer leur portée**, en favorisant l'appropriation de ces derniers par les acteurs concernés, techniciens comme élus. Elle faciliterait également la prise en compte des besoins identifiés dans les territoires infrarégionaux.

Vos rapporteurs soulignent l'intérêt que représente à cet égard le projet de mise en place de conférences territoriales composées de représentants des collectivités et de l'Etat. Leur mission devra être précisée à l'occasion du débat sur la loi de décentralisation, compte tenu de la diversité des points de vue exprimés à ce sujet, notamment lors de la table-ronde qui s'est tenue au sein de notre Délégation à ce sujet en décembre 2012.

Des réunions thématiques de ces conférences territoriales pourraient être consacrées à l'élaboration du SRADDT, afin que ses orientations stratégiques soient définies à l'issue d'une démarche collective, pilotée par la région. Chaque conseil général mais aussi chaque conseil d'EPCI pourrait ensuite émettre un avis sur le projet de schéma.

Sa présentation devant les assemblées locales favoriserait ainsi sa connaissance et son appropriation par les élus des collectivités concernées, au-delà des membres de la conférence territoriale. S'il n'entre pas dans le cadre de ce rapport de déterminer la composition de ces conférences territoriales, une attention devra être portée à ce que **les communautés de communes et les communes rurales y soient représentées. Le schéma pourrait être modifié par la conférence afin de tenir compte de ces avis, avant d'être adopté.** En cas d'absence de majorité se dégageant sur le schéma, il reviendrait à la région d'adopter, en dernier ressort, le schéma.

Cette réunion thématique de la conférence territoriale doit également être un moyen d'assurer un **suivi régulier du SRADDT**. Une instance partenariale pourrait être chargée d'évaluer sa mise en œuvre et de fournir un rapport d'étape destiné à rendre compte des avancées réalisées depuis son adoption.

La traduction opérationnelle des SRADDT dans les espaces infrarégionaux gagnerait également à être renforcée, par la conclusion de partenariats entre la région et les autres collectivités.

L'exemple des directives régionales d'aménagement adoptées dans la région Nord-Pas de Calais pour la mise en œuvre opérationnelle de certaines orientations du SRADDT, la maîtrise de la périurbanisation et la trame verte et bleue, est cité à plusieurs reprises, notamment dans l'étude d'octobre 2003 réalisée pour la DATAR ou dans le rapport M. de Jean-Jacques de Peretti. Ce dernier le présente comme un « *dispositif exemplaire de déclinaison stratégique et, jusqu'à un certain point, opérationnelle du SRADDT, élaboré et piloté de manière partenariale, au-delà même de la région et des départements.* » Bien que n'ayant aucune valeur réglementaire, le caractère partenarial de la démarche, ainsi que son ancrage territorial, favorisent la mise en œuvre de certains projets. Ont été associés à leur élaboration les services déconcentrés de l'État, les conseils généraux du Nord et du Pas-de-Calais, les opérateurs fonciers (établissement public foncier, société d'aménagement foncier et d'établissement rural), l'INSEE, les organismes consulaires ainsi que les acteurs de l'animation territoriale : conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement du Nord et du Pas-de-Calais, espaces naturels régionaux.

Les objectifs du SRADDT peuvent également être traduits au moyen d'une **contractualisation** entre les régions et les autres collectivités. L'Assemblée des communautés de France (AdCF) propose à cet égard que les espaces retenus pour la contractualisation à l'échelle infrarégionale soient définis de façon suffisamment large pour conforter les solidarités ville-campagne, mutualiser les besoins d'ingénierie et faciliter l'adoption de stratégies territoriales transversales. Ils pourraient ensuite servir de référence pour d'autres démarches contractuelles afin d'éviter un empilement de contrats aux périmètres variant au gré des politiques publiques menées.

Afin de renforcer la portée des SRADDT, vos rapporteurs préconisent également une **association forte des CESER ainsi que des acteurs concernés par les différentes thématiques traitées dans le schéma à la démarche.**

Comme l'a rappelé le président de l'Assemblée des CESER, M. Alain Even, les CESER peuvent apporter un éclairage différent de celui des élus sur un certain nombre d'enjeux. Ils développent en outre de plus en plus une approche prospective des territoires, à l'image du CESER de Bretagne qui organise régulièrement des forums « prospective » et a notamment lancé dans ce cadre une réflexion sur les énergies marines.

3. Renforcer leur articulation avec les autres politiques menées à l'échelle du territoire

Une cohérence doit être recherchée entre l'ensemble des schémas adoptés à l'échelle du territoire, notamment avec la stratégie régionale adoptée en matière d'économie et d'innovation.

Une articulation devra également être recherchée entre les politiques nationales et les politiques menées par les collectivités territoriales ou leurs groupements. La présence de représentants de l'Etat au sein de la conférence des territoires, si elle est décidée, pourrait y contribuer. Si une nouvelle génération de contrats devait succéder aux contrats de projets Etat-région, elle devrait effectivement contribuer à traduire les orientations des SRADDT adoptés ou révisés dans une période récente. Le projet de transfert de l'autorité de gestion des fonds européens aux régions facilitera quant à lui le financement de leurs objectifs.

En parallèle de ce renforcement des SRADDT, une attention particulière devra être portée aux effets de frontières, notamment soulignés par l'Assemblée des CESER et l'Association des maires de France (AMF). La conclusion de contrats à l'échelle régionale ne doit pas avoir pour effet de freiner l'émergence de projets à dimension interrégionale par exemple. La logique de projet doit l'emporter sur la logique administrative. La même approche devra être retenue s'agissant des déclinaisons infrarégionales des SRADDT.

II. ASSEOIR LE RÔLE DE PILOTE DES RÉGIONS

A. BILAN D'UN FOISONNEMENT D'INITIATIVES

1. Le rôle croissant des collectivités en matière de développement économique

a) Le développement économique, une responsabilité partagée

Aujourd'hui, une grande partie des questions relatives au développement économique sont traitées au niveau européen ou au niveau national.

La stratégie de Lisbonne a fixé comme objectif à l'Europe de devenir « *l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale* ». Ces préoccupations régissent notamment le recours aux fonds européens. C'est à l'échelle européenne que sont également fixées certaines grandes orientations en matière de réglementation de l'économie, notamment dans le champ du droit de la concurrence.

D'après l'article 5 de la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, « *l'Etat a la responsabilité de la conduite de la politique économique et sociale, ainsi que de la défense de l'emploi.* » Dans le contexte actuel de la mondialisation, il lui revient de faire en sorte que les conditions d'installation et de développement des entreprises soient les plus attractives possibles au sein de notre territoire. Cela passe, par exemple, par la réglementation et la fiscalité applicables aux entreprises ou le déploiement de politiques d'envergure nationale.

L'Etat intervient également dans les territoires, à travers les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE). Ces dernières sont notamment chargées « *des actions de développement des entreprises et de l'emploi, notamment dans les domaines de l'innovation et de la compétitivité des entreprises, en France et à l'étranger, du marché du travail, de la formation professionnelle continue, de l'industrie, du commerce, de l'artisanat, des professions libérales, des services et du tourisme, ainsi que de celles, définies par le ministre chargé de l'économie, dans les domaines de l'intelligence économique et, pour ce qui la concerne, de la sécurité économique* ». L'article 2 du décret n° 2009-1377 du 10 novembre 2009 relatif à leur organisation et à leurs missions précise également qu'elles mettent en œuvre les « *actions de développement des entreprises, celles relatives aux relations commerciales entre entreprises, ainsi que les actions en matière de travail, d'emploi et de formation professionnelle* ».

Les DIRECCTE peuvent notamment mener des actions à destination des entreprises, qu'elles soient en difficulté ou qu'elles cherchent à se développer.

Les collectivités territoriales et leurs groupements ont toutefois vu leur rôle affirmé dans ce domaine. La seconde partie de l'article 5 de la loi du 2 mars 1982 ajoute que « *néanmoins, sous réserve du respect de la liberté du commerce et de l'industrie, du principe de l'égalité des citoyens devant la loi ainsi que des règles de l'aménagement du territoire définies par la loi approuvant le Plan, la commune peut intervenir en matière économique et sociale dans les conditions prévues au présent article*¹ ». Il en est de même pour les départements², tandis que les établissements publics régionaux ont pour mission de « *contribuer au développement économique, social et culturel de la région*³ [...] ». La loi du 7 janvier 1982 approuvant le plan intérimaire 1982-1983 avait précisé à son article 4 que « *les collectivités territoriales et leurs groupements ainsi que les régions peuvent, lorsque leur intervention a pour objet la création ou l'extension d'activité économique, accorder des aides directes ou indirectes à des entreprises* [...] ».

b) La nécessité d'ancrer les politiques économiques dans les territoires

L'évolution des leviers de la croissance actionnés par les pouvoirs publics explique dans une large mesure la nécessité d'ancrer davantage la politique économique dans les territoires, suivant un principe de subsidiarité.

La montée en puissance des politiques dites « de l'offre », qui visent à améliorer les conditions de production des entreprises, implique une participation accrue des acteurs du terrain à la définition des politiques économiques. Si la compétitivité-coût relève essentiellement de l'Etat, qui détermine en grande partie le niveau des charges imposées aux entreprises, la compétitivité hors-prix peut être traitée dans un cadre plus territorial. Il s'agit en effet de favoriser les capacités des entreprises en matière de montée en gamme des produits, d'innovation, d'exportation... Or, dans ces domaines, de nombreux acteurs ont souligné les atouts d'une prise de décision décentralisée. La connaissance des besoins des entreprises et des ressources mobilisables sur le terrain sont fréquemment cités, compte tenu de la diversité qui caractérise nos territoires, en termes de démographie, de qualification de main d'œuvre, de répartition sectorielle des activités, etc.

Cet aspect a été renforcé par l'attention portée au soutien et au développement des PME. Ces dernières sont rarement situées sur plusieurs régions.

¹ Ces dispositions, également spécifiées pour les départements à l'article 48 de la loi, sont désormais inscrites dans les articles L. 2251-1 du Code général des collectivités territoriales (CGCT) pour les communes et L. 3231-1 pour les départements.

² Article 48 de la loi du 2 mars 1982.

³ Article 64 de la loi du 2 mars 1982.

Leur croissance est souvent confrontée à des problèmes de financement, auxquels peuvent répondre les collectivités. Elle est largement dépendante également de leurs capacités d'innovation.

Pour favoriser l'innovation, l'échelon local de prise de décision comporte plusieurs avantages. Il permet tout d'abord une forte réactivité. C'est un point qu'a notamment souligné M. Christian Blanc, alors Député des Yvelines, dans son rapport intitulé « Pour un écosystème de la croissance », rendu en mai 2004. Il y constate la fin du modèle d'une économie conçue « *de manière centralisée autour de grandes entreprises elles-mêmes porteuses de grands projets industriels* » et la nécessité d'un passage à une économie de l'innovation. Or, comme il le relève en s'appuyant sur des comparaisons internationales, « *la vitesse de réaction est le critère de performance n°1 des systèmes innovants, et celle-ci s'accommode mal de circuits de validation laborieux à l'échelle nationale.* »

Par ailleurs, l'innovation est facilitée par des échanges fluides entre les mondes de l'entreprise, de l'université et de la recherche. Elle suppose également que les entreprises rencontrent une main d'œuvre adaptée à leurs besoins. Or, face à des politiques encore largement cloisonnées au niveau national, l'échelon local est le mieux à même de faire le lien entre ces politiques et de promouvoir une vision globale et transversale des enjeux. La nécessité d'une politique intégrée qui mette en perspective le développement économique, la formation, l'orientation et l'emploi a été soulignée dans le rapport de Patricia Schillinger récemment présenté en délégation¹. Les compétences des régions dans ces domaines leur permettent de faciliter le recrutement des entreprises. Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent jouer un rôle non négligeable de mise en relation entre les acteurs concernés.

c) Une large mobilisation des collectivités territoriales et de leurs groupements

Les collectivités territoriales et leurs groupements disposent de plusieurs leviers d'intervention : les aides aux entreprises, qui peuvent prendre la forme d'exonérations, de subventions, la participation au financement des entreprises², l'offre foncière, avec la création de zones d'activités, la création d'infrastructures spécifiques destinées à l'accueil des entreprises, la mise en place de prestations de conseil à direction des entreprises... Ces leviers peuvent intervenir dans des secteurs variés : l'industrie, le commerce, l'artisanat, l'agriculture, l'économie sociale et solidaire...

¹ *Op. cit.*

² L'avis n°186 présenté par notre collègue André Vairetto au nom de la commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire sur le projet de loi adopté par l'Assemblée nationale relatif à la création de la Banque publique d'investissement (Sénat 2012-2013) présente un panorama des actions développées par les régions dans ce domaine, dans le cadre de l'article L. 4211-1 du CGCT.

L'ensemble des collectivités territoriales ainsi que leurs groupements sont fondés à intervenir en matière de développement économique. Comme l'indique la Cour des comptes dans son rapport sur « les aides des collectivités territoriales au développement économique » de 2007, l'aide au développement économique a été « *considérée [par le législateur de 1982] plus que toute autre, comme une compétence inhérente à la légitimité de chaque collectivité de maîtriser le développement de son territoire.* » Cette exception au principe qui voulait que « *dans la mesure du possible [...] chaque domaine de compétences ainsi que les ressources correspondantes soient affectés en totalité soit à l'Etat, soit aux communes, soit aux départements, soit aux régions* » n'a jamais été remise en cause.

Outre les dispositions relatives aux communes, départements et régions déjà évoquées plus haut, il convient de rappeler que le développement économique fait partie des compétences obligatoires des EPCI à fiscalité propre, dont le rôle a été reconnu en matière d'aménagement, de gestion et de commercialisation des zones d'activités. Les agglomérations ont développé des politiques immobilières et foncières à vocation économique (planification, observation, anticipation, acquisition, gestion, requalification, reconversion de friches, construction, services aux entreprises, etc.). L'AdCF relève également le rôle joué par les agglomérations en matière de développement du secteur artisanal-commercial. Dans les zones rurales où l'intercommunalité est moins développée, ces politiques sont davantage assumées par les départements.

Les collectivités territoriales et leurs groupements conduisent directement leurs interventions en matière de développement économique, ou soutiennent des organismes spécialisés, tels que les comités d'expansion économique, les agences de développement économique, les agences régionales de l'innovation, les agences de développement du tourisme...

Les agences de développement économique

Le CNER, qui fédère l'ensemble des agences de développement économique, recense 100 agences, dont 23 agences régionales, 51 agences départementales, 26 agences locales. Elles embauchent au total près de 100 salariés.

Une grande majorité d'entre elles sont des associations de type loi de 1901, mais certaines ont adopté un autre statut : société d'économie mixte, groupement d'intérêt public, établissement public industriel et commercial... Le caractère partenarial de leur gouvernance, qui associe élus, entreprises, réseaux consulaires, partenaires sociaux, partenaires du développement économique, leur permet de mettre en perspective les enjeux auxquels sont confrontés les différents acteurs.

Elles assurent des fonctions très variées, qui dépendent du projet économique de leur financeur et de la répartition des rôles effectuée avec les autres acteurs, tels que les chambres consulaires, ainsi que des besoins des entreprises.

Deux grandes catégories de missions peuvent être distinguées :

- les actions destinées à favoriser l'attractivité et la compétitivité des territoires, notamment un travail:

- de conseil aux collectivités, notamment à partir de la réalisation d'études d'observation,
 - de promotion du territoire,
 - de structuration d'une offre territoriale (aménagement de zone d'activité, immobilier d'entreprise, incubateurs et pépinières, répertoire du foncier libre, aides financières...),
 - d'accompagnement des territoires en mutation économique ;
- **l'accompagnement des entreprises (PME-PMI-ETI), avec :**
- pour favoriser leur création : une aide au financement de porteurs de projets (levée de fonds publics ou privés), la création et l'animation d'immobilier et structures dédiées (incubateurs et pépinières d'entreprises), la mise en place et animation de plateformes d'initiatives locales ;
 - pour favoriser leur développement : une aide au financement, l'accompagnement des entreprises en difficulté, l'appui à la recherche de foncier ou d'immobilier pour les extensions d'entreprises, une aide à l'internationalisation (implantation, création de filiales) et à l'export, un appui à l'insertion des entreprises dans les programmes européens, un accompagnement vers l'innovation (pôles de compétitivité, clusters, grappes).

Deux domaines d'intervention principaux caractérisent les agences régionales de développement : l'international, avec notamment la prospection internationale et la promotion, et l'innovation. Elles peuvent développer des actions de développement endogène comme la structuration et l'animation de filières régionales, la promotion de zones d'activités d'intérêt régional. Les missions exercées par les agences départementales et locales se caractérisent par une plus forte diversité.

Parmi les opérations innovantes déployées par les agences de développement économique, peuvent être cités un dispositif d'aide accordé aux bénéficiaires du RSA pour créer leur entreprise, un programme d'accès aux marchés publics internationaux et européens (sélection des offres intéressantes, montage du dossier, parfois en rassemblant plusieurs entreprises), un dispositif régional d'information sur les mutations économiques...

Source : Agences de développement économique : état des lieux et perspectives, CNER, septembre 2012 et informations fournies à vos rapporteurs par le CNER

Elles peuvent également s'appuyer sur les acteurs locaux présents dans le domaine du développement économique, comme les chambres consulaires, avec lesquelles elles établissent des conventions. D'après CCI France, une communauté sur quatre a conventionné avec une CCI.

Les chambres de commerce et d'industrie (CCI) et les chambres des métiers et de l'artisanat (CMA)

Comme le précise l'article L. 710-1 du code du commerce, les chambres de commerce et d'industrie (CCI) assurent « *une fonction de représentation des intérêts de l'industrie, du commerce et des services auprès des pouvoirs publics ou des autorités étrangères.* »

D'après cet article, « le réseau et, en son sein, chaque établissement ou chambre départementale contribuent au développement économique, à l'attractivité et à l'aménagement des territoires ainsi qu'au soutien des entreprises et de leurs associations en remplissant, dans des conditions fixées par décret, toute mission de service public et toute mission d'intérêt général nécessaires à l'accomplissement de ces missions.

A cet effet, chaque établissement ou chambre départementale du réseau peut assurer, dans le respect, le cas échéant, des schémas sectoriels qui lui sont applicables :

1° Les missions d'intérêt général qui lui sont confiées par les lois et les règlements ;

2° Les missions d'appui, d'accompagnement, de mise en relation et de conseil auprès des créateurs et repreneurs d'entreprises et des entreprises, dans le respect des dispositions législatives et réglementaires en vigueur en matière de droit de la concurrence ;

3° Une mission d'appui et de conseil pour le développement international des entreprises et l'exportation de leur production, en partenariat avec l'Agence française pour le développement international des entreprises ;

4° Une mission en faveur de la formation professionnelle initiale ou continue grâce, notamment, aux établissements publics et privés d'enseignement qu'il ou elle crée, gère ou finance ;

5° Une mission de création et de gestion d'équipements, en particulier portuaires et aéroportuaires ;

6° Les missions de nature marchande qui lui ont été confiées par une personne publique ou qui s'avèrent nécessaires pour l'accomplissement de ses autres missions ;

7° Toute mission d'expertise, de consultation ou toute étude demandée par les pouvoirs publics sur une question relevant de l'industrie, du commerce, des services, du développement économique, de la formation professionnelle ou de l'aménagement du territoire, sans préjudice des travaux dont il ou elle pourrait prendre l'initiative.»

L'article 5-1 du code de l'artisanat précise quant à lui que « le réseau des chambres de métiers et de l'artisanat contribue au développement économique des entreprises immatriculées au répertoire des métiers ainsi qu'au développement des territoires, en remplissant en faveur des acteurs économiques et en partenariat avec les structures existantes toute mission d'intérêt général en faveur du secteur de l'artisanat. »

L'article 23 du code de l'artisanat énumère les attributions des chambres de métiers et de l'artisanat. Il s'agit :

« 1° De tenir le répertoire des métiers ;

2° De reconnaître la qualité d'artisan et d'artisan d'art et d'attribuer les titres de maître artisan [...]

3° D'organiser l'apprentissage dans le secteur des métiers ;

4° De favoriser la promotion professionnelle des chefs d'entreprise et des salariés de ce secteur ;

5° Dans le cadre de la politique de l'aménagement du territoire et conformément aux directives du plan de contribuer, le cas échéant, à l'expansion du secteur des métiers et au maintien ou à l'élargissement des débouchés, notamment par l'organisation d'expositions ;

6° *D'améliorer la rentabilité des entreprises, la qualité des produits et des services, les techniques et les méthodes de production et de commercialisation en favorisant la collaboration entre entreprises et la création de services communs ;*

7° *De créer des œuvres d'entraide et d'assistance ou de concourir au fonctionnement de telles œuvres ;*

8° *De procéder à toutes études utiles intéressant le secteur des métiers et d'émettre des vœux ou des avis sur les matières relevant de leur compétence ;*

9° *De participer à la prévention et au traitement des difficultés des entreprises artisanales, en liaison avec les services financiers de l'Etat, les organismes de recouvrement des cotisations sociales et toutes personnes morales, publiques ou privées concernées ;*

10° *D'animer et de coordonner les actions en faveur des métiers d'art à l'échelon régional ;*

11° *De définir les orientations et de coordonner l'action des chambres de métiers et de l'artisanat départementales qui leur sont rattachées et celle de leurs sections afin de contribuer au développement économique du territoire régional et de fixer [...] les priorités en matière d'actions de formation [...] ;*

12° *De participer au développement de la formation professionnelle initiale ou continue. [...]*

13° *D'exercer une mission d'appui et de conseil, en coordination avec l'Agence française pour le développement international des entreprises, pour le développement international des entreprises et l'exportation de leur production ; [...]* »

Il est difficile de recenser avec précision et de manière exhaustive les moyens affectés par les collectivités au développement économique, d'autant que les actions qu'il recouvre sont variées et parfois difficilement dissociables d'autres politiques, comme l'a noté le rapport de la Cour des comptes de 2007 sur « *les aides des collectivités territoriales au développement économique* ».

La direction générale des collectivités locales (DGCL) agrège, par catégorie de collectivité, les dépenses relatives à l'« action économique » ou au « développement économique » telles qu'elles lui sont transmises.

Ces catégories comprennent les aides à l'industrie, au commerce, à l'artisanat, à l'agriculture, au tourisme, au maintien des services publics, à la recherche et à l'innovation. Elles comprennent également les dépenses consacrées aux services et aux structures de développement économique.

Les sommes obtenues ne peuvent ainsi être fournies qu'à titre indicatif, et ne couvrent pas l'ensemble des dépenses réalisées par les collectivités concourant au développement économique.

En 2010, les dépenses des régions au titre de l'action économique¹ ont atteint près de 2 milliards d'euros, ce qui représente plus de 7% de leurs dépenses totales.

484 millions d'euros ont concerné le secteur de la recherche et de l'innovation, 423 millions le domaine de l'industrie, de l'artisanat et du commerce, 329 millions le domaine de l'agriculture et de la pêche et 273 millions le domaine du tourisme et du thermalisme. L'analyse des budgets primitifs pour 2012 révèle que plus de 2,3 milliards d'euros devaient y être consacrés cette année.

Au niveau des départements, 1,7 milliard d'euros ont été consacrés au développement économique² en 2010, soit 2,6% de leur budget. Les intercommunalités ont dépensé 882 millions d'euros au titre de l'action économique³ en 2010, soit 3,5% de leur budget global. Les communes de 30 000 habitants et plus y ont consacré 511 millions d'euros, soit 1,4% de leur budget, tandis que les villes de 10 000 habitants et plus y ont consacré 255 millions d'euros, soit 1,5% de leur budget.

Au total, l'investissement des collectivités répertorié au titre du développement économique par la DGCL a dépassé 5,3 milliards d'euros en 2010.

Sur un plan qualitatif, l'importance que revêtent les interventions des collectivités pour les entreprises a été soulignée par de nombreux acteurs. La mission commune d'information sur la désindustrialisation des territoires présidée par notre collègue Martial Bourquin l'a constatée au cours de ses déplacements, comme l'indique le rapport rédigé par notre collègue Alain Chatillon. Après avoir évoqué les critiques d'inefficacité et de dispersion des aides réalisées par la Cour des comptes dans son rapport de 2007, il note en effet que « *ces aides aux entreprises, sous des formes très diverses, ont été précieuses depuis 2008 et ont contribué à maintenir des activités industrielles et à accompagner leur mutation*⁴. »

¹ Le périmètre couvert par cette catégorie comprend les rubriques suivantes : « services communs », « interventions économiques transversales », « recherche et innovation », « agriculture, pêche, agro-alimentaire », « industrie, artisanat, commerce et autres services », « tourisme et thermalisme ». Source : Informations fournies à vos rapporteurs par la DGCL.

² Le périmètre couvert par cette catégorie comprend les rubriques suivantes : « services communs », « structures d'animation et de développement économique », « agriculture et pêche », « industrie, commerce et artisanat », « développement touristique », « maintien et développement des services publics non départementaux ». Source : DGCL.

³ Le périmètre couvert par cette catégorie comprend les rubriques suivantes : « interventions économiques », « foires et marchés », « aide à l'agriculture et aux industries agro-alimentaires », « aides à l'énergie, aux industries manufacturières et aux bâtiment et travaux publics », « aides au commerce et aux services marchands », « aides au tourisme », « aides aux services publics ». Source : DGCL.

⁴ « Réindustrialisons nos territoires », Rapport d'information n° 403 d'Alain Chatillon fait au nom de la mission commune d'information sur la désindustrialisation des territoires, (Sénat, 2010-2011).

La mission a relevé les atouts que constituaient pour les collectivités leur capacité d'écoute et leur proximité avec les entreprises, ainsi que le rôle qu'elles pouvaient jouer dans la construction d'« écosystèmes » ou partenariats stratégiques entre acteurs publics et privés.

2. Les tentatives de réponses aux difficultés liées à la multiplication des acteurs

a) Les risques liés à la multiplication des acteurs

L'engagement des collectivités en faveur du développement économique a permis l'émergence de solutions innovantes et adaptées aux territoires. La multiplication des acteurs du développement n'est néanmoins pas sans engendrer quelques difficultés. Outre les DIRECCTE et les différentes catégories de collectivités et les instances qu'elles soutiennent, interviennent dans ce domaine les chambres consulaires, les organisations patronales, les acteurs spécialisés dans le domaine du financement (Caisse des dépôts, Oséo, Initiative France...) ou de l'accompagnement à l'export et à l'implantation sur les marchés étrangers (Ubifrance)...

Au niveau des collectivités, comme le notait le rapport de notre Présidente Jacqueline Gourault et de notre collègue Yves Krattinger sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales de 2009¹, *« la pratique a permis de spécialiser l'intervention des uns et des autres, les régions prenant en charge les dépenses en faveur de l'innovation et de l'internationalisation des entreprises, les EPCI s'impliquant dans l'aménagement des zones d'activités et dans l'animation économique et les communes continuant à soutenir le commerce de proximité. »* L'étude confiée à un cabinet spécialisé dans le cadre de cette mission relevait que *« d'une manière générale, les collectivités infrarégionales tendent à intervenir sur des services à faible valeur ajoutée, nécessitant peu de compétences techniques mais une proximité avec les entreprises, tandis que les collectivités régionales et nationales se spécialisent sur les services à forte valeur ajoutée »*.

Malgré cette tendance à la spécialisation, la répartition des rôles entre les différents acteurs n'est pas toujours clairement établie. Dans son rapport sur les agences de développement², le CNER relève par exemple que *« l'absence de partage clair des missions entre agences et CCI sur certains territoires renforce les risques de conflits. »* En outre, si chaque acteur possède ses spécificités et ses logiques propres, leur addition à l'échelle d'un territoire a de quoi susciter des interrogations.

¹ « Faire confiance à l'intelligence territoriale », rapport d'information n°471 d'Yves Krattinger et de Jacqueline Gourault, (Sénat 2008-2009).

² « Agences de développement économique : état des lieux et perspectives », CNER, SNCF développement et Katalyse, septembre 2012.

D'après le rapport de la Cour des comptes de 2007, « *le nombre des intervenants directs au sein d'une même région est ainsi en moyenne supérieur à 60, voire à 100 lorsque l'on additionne les partenaires de second rang représentant des intervenants infra départementaux.* »

Dès lors, les **risques de redondances ou d'incohérences** entre les différentes initiatives menées sont réels. Il en résulte un fort risque **d'illisibilité des dispositifs pour les acteurs concernés**, mais aussi **d'inefficience**, compte tenu de **la dispersion des moyens**, voire **d'inefficacité** lorsque des **phénomènes de concurrence** – qui ne sont d'ailleurs pas nécessairement voulus – sont observés entre les acteurs. Lorsqu'une coordination existe entre les différents acteurs, elle représente un coût en temps et en énergie.

S'agissant des financements publics proposés aux entreprises, le Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi présenté à la fin de l'année 2012 relève qu'« *il existe à ce jour environ 7 000 dispositifs sur le territoire, ce qui se traduit par une offre oscillant entre 600 et 1 200 aides par région*¹. » Outre l'illisibilité et le saupoudrage engendrés par une telle situation, ses **risques juridiques** doivent également être soulignés, compte tenu de la nécessité d'assurer le respect des règles d'encadrement des aides fixées à Bruxelles.

La multiplication des interventions rend difficile l'individualisation des effets de chacune d'entre elles et partant, leur évaluation. Or, l'efficacité de certaines d'entre elles est en effet parfois remise en cause, comme en témoignent notamment les deux rapports de la Cour des comptes consacrés aux interventions économiques des collectivités de 1996 et 2007². Les effets d'aubaine ou la prolongation d'activités non rentables sont les risques qui caractérisent les interventions publiques inappropriées.

Plusieurs tentatives de réponse ont été mises en œuvre pour répondre à l'ensemble de ces difficultés. La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a donné un rôle de coordination du développement économique aux régions. Mais les efforts réalisés par l'ensemble des acteurs eux-mêmes pour articuler au mieux leurs interventions doivent également être relevés.

b) *L'affirmation du rôle de coordination des régions en 2004 : avancées et limites*

La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a utilisé la possibilité offerte par l'article 72 de la Constitution issu de la révision constitutionnelle de 2003, en énonçant que « *la région coordonne sur son territoire les actions de développement économique des collectivités territoriales et de leurs groupements, sous réserve des missions incombant à*

¹ « Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi », novembre 2012.

² « Les interventions des collectivités territoriales en faveur des entreprises », Rapport public particulier, 1996 ; « Les aides des collectivités territoriales au développement économique », rapport public thématique, 2007.

l'Etat. [...] ». Cette responsabilité s'inscrit dans la continuité des missions initialement dévolues aux régions de programme en 1956, à savoir le développement économique et l'aménagement du territoire.

(1) Un nouveau régime pour les aides aux entreprises

Le régime des aides apportées par les collectivités et leurs groupements a été revu à cette occasion.

Le régime des aides aux entreprises avant la loi du 13 août 2004

Deux catégories d'aides étaient distinguées : les aides directes et indirectes. Comme le précise la Cour des comptes, le critère de distinction entre elles a été dégagé par la juridiction administrative, l'aide directe se traduisant par la mise à disposition de moyens financiers à l'entreprise bénéficiaire, avec une conséquence comptable (immédiate ou potentielle) dans ses comptes, les aides indirectes recouvrant tous les autres types d'aide (mise à disposition de biens immeubles, amélioration de l'environnement économique, dispositif visant à faciliter l'implantation ou la création d'activités).

La région avait la responsabilité des aides directes, qui incluaient les primes régionales à l'emploi (PRE), les primes régionales à la création d'entreprises (PRCE) et les prêts, avances et bonifications. Les autres collectivités ne pouvaient participer à leur financement que dans la mesure où la région en avait instituées. Les aides indirectes pouvaient être octroyées par toutes les autres collectivités.

Comme l'énonce la Cour dans son rapport de 2007, *« les dispositifs initialement mis en place ont été marqués au fil des ans par une diversification importante des aides, débouchant souvent sur une certaine confusion institutionnelle. Ainsi, à partir des années 1990, la gouvernance de l'ensemble de ce système a fait l'objet de critiques de fond. En 1996, la Cour des comptes a interpellé les pouvoirs publics en recommandant une clarification du cadre juridique applicable et préconisé un choix précis du niveau d'intervention entre la région, le département, le cadre intercommunal ou la commune. Elle préconisait également qu'un meilleur suivi des aides accordées soit effectué afin de rechercher une plus grande efficacité des interventions en faveur des entreprises. D'autres rapports officiels ont également souligné l'opacité du dispositif et la méconnaissance des aides distribuées aux différents niveaux, national, régional et local en l'absence d'un recensement exhaustif par les pouvoirs publics. »*

Source : Cour des comptes, « Les aides des collectivités territoriales au développement économique », 2007.

La loi du 13 août 2004 pose le principe selon lequel le conseil régional *« définit le régime et décide de l'octroi des aides aux entreprises dans la région qui revêtent la forme de prestations de services, de subventions, de bonifications d'intérêt, de prêts et avances remboursables, à taux nul ou à des conditions plus favorables que celles du taux moyen des obligations »*. Les articles L. 1511-1 et suivants du CGCT rassemblent les dispositions relatives au « développement économique ».

Les conditions d'intervention des autres collectivités sont limitées à trois cas de figure :

- elles peuvent compléter les aides apportées par la région, dans le cadre d'une convention passée avec elle, comme le prévoit l'article L. 1511-2 du CGCT ;
- en cas d'accord de la région, elles peuvent mettre en œuvre une aide ou un régime d'aides dont elles seraient à l'origine, comme le prévoit le même article ;
- elles peuvent compléter les aides apportées soit par la région, soit par une collectivité ayant passé une convention avec la région, dans le cadre d'une convention conclue avec l'Etat, transmise au président du conseil régional. C'est l'objet de l'article L. 1511-5 du CGCT.

Elles peuvent toutefois continuer à intervenir, seules ou conjointement, dans le domaine des aides à l'immobilier, comme le prévoit l'article L. 1511-3 du code.

La loi donne également aux régions la responsabilité d'élaborer un rapport sur les aides mis en œuvre sur son territoire par l'ensemble des collectivités, dont l'objectif est d'assurer un respect des règles prévues par le droit communautaire et de repérer les éventuelles atteintes à l'équilibre économique de tout ou partie de la région.

Le rapport du conseil régional sur les aides et régimes d'aides mis en œuvre sur son territoire

Il est prévu à l'article L. 1511-1 du CGCT :

« Le conseil régional établit un rapport relatif aux aides et régimes d'aides mis en œuvre sur son territoire au cours de l'année civile, dans les conditions prévues au présent chapitre, par les collectivités territoriales et leurs groupements. A cette fin, ces collectivités et groupements transmettent, avant le 30 mars de chaque année, toutes les informations relatives aux aides et régimes d'aides mis en œuvre dans leur ressort au titre de l'année civile précédente.

Ce rapport est communiqué au représentant de l'Etat dans la région avant le 30 juin de l'année suivante et, sur leur demande, aux collectivités précitées. Les informations contenues dans ce rapport permettent à l'Etat de remplir ses obligations au regard du droit communautaire.

Il présente les aides et régimes d'aides mis en œuvre sur le territoire régional au cours de l'année civile et en évalue les conséquences économiques et sociales.

En cas d'atteinte à l'équilibre économique de tout ou partie de la région, le président du conseil régional, de sa propre initiative ou saisi par le représentant de l'Etat dans la région, organise une concertation avec les présidents des conseils généraux, les maires et les présidents des groupements de collectivités territoriales intéressés, et inscrit la question à l'ordre du jour de la prochaine réunion du conseil régional ou de la commission permanente. Les avis et propositions des présidents de conseil général, des maires et des présidents des groupements de collectivités territoriales intéressés sont communiqués au cours de ce débat. »

Le bilan réalisé par la Cour des comptes en 2007 sur le régime des aides reste encore très critique. La Cour les qualifie de « *dispositifs éclatés, complexes et peu coordonnés* », regrettant leur « *portée limitée* ». Elle a relevé plusieurs cas de manquements aux règles européennes. Cette enquête a toutefois été réalisée peu de temps après la loi de 2004, et ces cas ne doivent pas masquer les efforts de professionnalisation des acteurs constatés au niveau global.

(2) Les schémas régionaux de développement économique (SRDE)

La loi du 13 août 2004 a également rendu possible, à titre expérimental, l'adoption d'un schéma régional de développement économique (SRDE) pour une durée de cinq ans, « *aux fins de coordination des actions de développement économique définies à l'article L. 1511-1 du code général des collectivités territoriales* ». Ce schéma est adopté par la région après une concertation avec les départements, les communes et leurs groupements ainsi qu'avec les chambres consulaires. Il « *définit les orientations stratégiques de la région en matière économique. Il vise à promouvoir un développement économique équilibré de la région, à développer l'attractivité de son territoire et à prévenir les risques d'atteinte à l'équilibre économique de tout ou partie de la région.* » La loi précise également qu'il « *prend en compte les orientations stratégiques découlant des conventions passées entre la région, les collectivités territoriales ou leurs groupements et les autres acteurs économiques et sociaux du territoire concerné.* »

D'après la DGCIS, l'ensemble des régions avaient adopté un SRDE en 2008¹. La loi prévoyait qu'un « *bilan quinquennal de mise en œuvre de ce schéma expérimental est adressé au préfet de région, afin qu'une synthèse de l'ensemble des expérimentations puisse être réalisée à l'intention du Parlement.* » Deux circulaires avaient été adressées par le ministre de l'Intérieur aux préfets de région, le 26 mars et le 31 mars 2010, dans cet objectif. Les conseils régionaux étaient invités à répondre à un questionnaire et à remplir un tableau de synthèse.

D'après la DGCL, les données recueillies au cours de cet exercice ont été insuffisantes pour dresser une synthèse nationale. L'ARF a réalisé son propre bilan des SRDE, dans lequel elle souligne les difficultés auxquelles ont été confrontées les régions dans le cadre de cette enquête. Elle relève notamment que la circulaire du 26 mars a été transmise tardivement aux présidents des conseils régionaux, pour un bilan à adresser avant le 30 juin, parfois sans faire l'objet d'une transmission officielle. Est également déplorée l'absence de concertation sur les conditions d'élaboration et les termes de ce bilan avec les régions ou l'ARF. Les tableaux d'analyse quantitative proposés dans la circulaire se sont révélés inadaptés au bilan des SRDE, documents à caractère stratégique qui n'ont pas forcément été déclinés en documents de programmation.

¹ Sauf en Corse, où le PADDUC remplit déjà un objectif de développement économique.

Le rapport de la Cour des comptes sur « les aides des collectivités territoriales au développement économique » de 2007 fournit quelques indications au sujet de la mise en œuvre et de la portée des SRDE. Il est toutefois le résultat d'une enquête conduite en 2005 et 2006, n'offrant ainsi qu'un recul limité par rapport aux mesures prévues par la loi du 13 août 2004. Ce rapport indique que les SRDE ont été l'occasion pour certains conseils régionaux de revoir leurs régimes d'aide, et de mettre en place des instances d'évaluation des dispositifs mis en œuvre.

S'agissant de l'évolution des modes d'intervention économique des collectivités, le bilan réalisé par l'ARF en juillet 2010 souligne comme principales avancées liées aux schémas le « *passage d'une logique de guichet à une logique de soutien au projet et le passage à une logique contractuelle avec des engagements concrets et mesurables des porteurs de projets* ». Il relève la réduction du saupoudrage des aides et l'élévation des exigences demandées aux entreprises en matière sociale et environnementale en contrepartie des aides accordées, comme par exemple la réduction des emplois précaires, l'embauche de travailleurs handicapés, l'augmentation du budget de formation, les économies d'énergie ou la récupération des déchets. Il note également la tendance à privilégier les « *outils à effets de levier, comme les avances remboursables ou les garanties de prêts bancaires* », par rapport aux subventions classiques.

Cette évolution s'est également traduite par un effort de hiérarchisation des priorités et de recherche de solutions adaptées aux spécificités des territoires. Les SRDE ont favorisé les efforts de projection à long terme des économies régionales. D'après l'ARF, l'exercice a été précédé dans tous les régions d'un diagnostic partagé selon des formes diverses (groupes d'experts, groupes de travail avec les acteurs concernés). Le travail d'élaboration des schémas a facilité un recentrage des politiques sur quelques priorités, comme le soutien à certaines filières industrielles, de service ou l'innovation. Il a permis de renforcer la prise en compte d'enjeux spécifiques, par exemple dans le domaine de l'économie sociale et solidaire. Une convergence a pu être recherchée avec les autres politiques mises en œuvre par les conseils régionaux, notamment en matière de formation professionnelle et de recherche. Une étude réalisée pour l'AdCF en décembre 2006¹ relève quant à elle que « *par leur nature, les schémas régionaux de développement économique apportent une priorisation et une simplification de l'action économique dans les régions.* »

Ces efforts de hiérarchisation des priorités et mise en valeur des atouts des territoires sont toutefois inégaux. L'absence ou le faible niveau d'articulation des SRDE avec les SRADDT a également été évoquée.

S'agissant de l'évaluation des résultats, la fixation d'indicateurs de résultats *ex ante* aurait pu faciliter la mise en œuvre de l'exercice. Comme le

¹ « *Développement économique : les relations Agglomérations – Régions, Quelles évolutions au travers des SRDE ?* », décembre 2006, AdCF, KPMG.

note la Cour dans son rapport, « *la plupart des schémas régionaux de développement économique (SRDE) reprennent le dispositif légal qui impose un processus de suivi et d'évaluation des aides accordées. Cependant l'approche engagée reste à parfaire dans de nombreux schémas. En effet pour nombre d'entre eux, la procédure d'évaluation se limite à la création d'un comité de pilotage partenarial sans que le support de la démarche d'évaluation ni même ses objectifs soient précisés.* »

La Cour des comptes évoque également les efforts de rationalisation et de coordination des dispositifs existants réalisés dans le cadre des SRDE ainsi que les conventions signées entre les régions et les différents acteurs économiques pour le décliner. Plusieurs acteurs ont relevé les potentialités des schémas en matière de clarification des rôles, de recherche de cohérence et de fédération des énergies. D'après la note réalisée pour l'AdCF, « *ce travail de concertation a été, en soi, un facteur de simplification de l'action économique dans les régions. Il a permis de clarifier la lecture des objectifs des principales parties prenantes, formalisés dans leurs contributions ou exprimés dans les réunions de travail. Au premier chef, il a permis de diffuser et rendre plus visibles les objectifs de la région [...]* ».

L'impact des SRDE dans tous ces domaines dépend toutefois de leur traduction opérationnelle et de leur appropriation par les différents acteurs concernés. Les SRDE étant des documents non prescriptifs, leur déclinaison opérationnelle peut intervenir de différentes façons : l'adoption de programmes d'action par l'instance de pilotage du SRDE, ou la signature de conventions ou de contrats avec les acteurs concernés. Or, comme le relevait déjà la Cour des comptes en 2007, « *il n'est pas [...] certain que l'adoption du schéma régional de développement économique (SRDE), avec son corollaire, la distribution des aides déconcentrées de l'Etat, soit suffisante à asseoir le rôle de la région dès lors qu'elle ne lui donne pas pour autant un rôle d'orientation et de clarification des diverses politiques et stratégies locales de développement économique.* » La Cour en conclut que « *malgré les objectifs ambitieux retenus dans ces schémas, la question permanente de la concurrence entre collectivités et territoires et l'absence de coopération interrégionale n'a pas été effacée.* » Le rapport d'Yves Krattinger et de Jacqueline Gourault range ainsi les SRDE « *qui, du fait de leur caractère non contraignant, n'ont pas eu d'impact sur le chevauchement des interventions* » parmi les « *tentatives de clarification inabouties* ». Les limites liées à l'absence de caractère prescriptif ont été signalées par l'ARF, qui a rappelé que le texte adopté en 2004 était en retrait par rapport au texte initialement proposé par le Gouvernement. Le projet de loi octroyait à la région « *la responsabilité du développement économique* » dans son périmètre, sans préjudice des missions incombant à l'Etat. Il prévoyait qu'« *à cet effet, elle assure la coordination des actions économiques des collectivités territoriales* ».

Par ailleurs, le projet de loi initial indiquait que les aides à l'immobilier devaient « *tenir compte des orientations du schéma régional de développement économique adopté par le conseil régional.* »

Dans le cadre actuel, l'impact des SRDE est variable selon les territoires. Dans certains territoires, ils ont permis d'établir des partenariats et une coordination entre les différents acteurs, rendant par exemple possible la réduction du nombre des aides, la création de portails d'information à destination des entreprises, la mise en place de dossiers d'instruction unique avec les départements et les agglomérations. L'Assemblée des départements de France (ADF) relève qu'en 2007, une majorité des répondants à son enquête (32 sur 52) avait établi un conventionnement avec les régions, essentiellement dans le cadre des SRDE.

D'après l'ARF, le SRDE a également pu être l'occasion de spécialiser l'intervention des différentes collectivités en fonction de la nature des aides accordées. Le bilan réalisé par l'ARF relève que « *dans certaines régions, l'association étroite des partenaires sociaux a été un élément structurant de la démarche et un facteur de solidarité forte entre les acteurs pour la mise en œuvre.* » De façon générale, il souligne les atouts de l'instauration de temps de rencontres réguliers avec les acteurs économiques. Mais les modalités de pilotage et d'association des différents acteurs aux différents axes du SRDE et à leur évaluation sont, encore une fois, très variables. La traduction opérationnelle des schémas et la recherche de mutualisation des moyens semblent encore perfectibles.

Dans le Nord Pas de Calais, plusieurs instances de pilotage ont accompagné l'adoption du SRDE : des instances de décision, des instances de construction et de suivi des politiques ainsi que des instances techniques. Comme avait pu le constater notre collègue Patricia Schillinger, le SRDE a été décliné en vingt-deux plans locaux de développement économique (PLDE), qui prévoient un suivi des filières, une aide à la création d'entreprise, des dispositifs favorisant la mobilité des demandeurs d'emploi...

Le pilotage du SRDE dans le Nord-Pas de Calais

Adopté par le conseil régional le 24 novembre 2005, le SRDE s'appuie sur une gouvernance économique partagée autour de trois types d'instances : des instances de décision, des instances de construction et de suivi des politiques, des instances techniques.

Les instances de décision sont au nombre de trois :

- le bureau du SRDE prépare les conférences permanentes, lieu majeur de décision du SRDE ;
- les conférences permanentes se composent de l'ensemble des acteurs socio-économiques du Nord-Pas de Calais. Elles s'apparentent au conseil d'administration d'une association et se déroulent généralement deux fois par an ;

- les conférences annuelles permettent de dresser un bilan de l'année écoulée et des perspectives de l'année à venir. Elles s'apparentent à l'assemblée générale de l'association.

Les instances de décision sont complétées par des instances de construction et de suivi des politiques, qui, lors de réunions thématiques, préparent les décisions puis les mettent en œuvre, une fois les orientations actées en SRDE. Ces instances se réunissent lors de comités de pilotage et concernent les financeurs des politiques concernées, les pôles d'excellence et les élus locaux présidents de PLDE. Par ailleurs, des conseils d'administration rassemblent les opérateurs chargés de la mise en œuvre de toutes ces politiques.

Les instances techniques suivent l'action des opérateurs et se réunissent mensuellement.

Source : site Internet du conseil régional du Nord – Pas de Calais

Les schémas semblent donc avoir constitué une réelle avancée dans certains territoires. Ils possèdent de fortes potentialités en matière de construction d'une vision stratégique et coordonnée de la politique économique à l'échelle des régions. C'est la raison pour laquelle certaines régions ont décidé d'adopter un nouveau schéma régional de développement économique, ou une nouvelle stratégie régionale de développement économique, succédant au premier SRDE, malgré la fin de la période d'expérimentation prévue par la loi du 13 août 2004 et l'absence de reconduction du dispositif.

A cette occasion, une convergence a pu être recherchée avec les stratégies régionales de l'innovation (SRI) encouragées par la Commission européenne dans le cadre du fonds européen de développement régional (Feder). Ainsi, la région Ile-de-France a adopté en juin 2011 une stratégie régionale de développement économique et d'innovation (SRDEI). La région Rhône-Alpes en a également adopté une pour la période 2011-2015.

L'outil reste toutefois perfectible, notamment au niveau de l'affirmation d'une stratégie économique et son évaluation, l'association des autres acteurs et la déclinaison opérationnelle des orientations stratégiques.

(3) L'articulation entre l'action de l'Etat et celle des collectivités

La loi du 13 août 2004 a également prévu qu'en cas d'adoption d'un SRDE, la région est compétente, par délégation, pour attribuer les aides de l'Etat à destination des entreprises. Les modalités de cette délégation, notamment ses objectifs et les moyens financiers mis en œuvre par chacune des parties, sont précisés dans une convention passée entre l'Etat, la région et, le cas échéant, d'autres collectivités ou leurs groupements.

D'après la direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS), une telle convention n'a été signée que dans neuf régions. La limitation de cette compétence à certaines catégories d'aides individuelles et la faiblesse des montants concernés, de même que les modalités de transfert de ces dernières, expliqueraient le peu de succès rencontré par cette mesure.

La circulaire du ministre de l'Intérieur aux préfets de région et de département du 25 mars 2005 précise dans son annexe 2 qu'il s'agit « *des aides individuelles aux PMI qui recouvrent des aides du fonds de développement des PMI (FDPMI), du fonds régional d'aide au conseil (FRAC), des aides au recrutement de cadres (ARC) ; des aides individuelles de l'Etat au soutien régional au développement économique à l'international des entreprises ; des aides individuelles des fonds déconcentrés de la prime d'orientation pour les entreprises de stockage, de transformation et de commercialisation des produits agricoles et alimentaires ; des aides au dispositif d'encouragement au développement d'entreprises nouvelles (EDEN) et des chèques conseil.* »

L'Etat a conservé la compétence des actions collectives, ce qui n'a pas permis de réduire le nombre d'acteurs présents sur le terrain du développement économique.

Les CPER, ou les contrats de plan qui les ont précédé, ont permis, dans une certaine mesure, une articulation de leurs interventions dans ce domaine, ainsi qu'une recherche de convergence avec la programmation des fonds européens gérés par l'Etat. Mais leur contenu n'épuise pas l'ensemble des initiatives menées dans ce domaine, notamment celles apparues quelques années après la signature du contrat. Par ailleurs, la faible association des collectivités autres que la région aux CPER constitue une limite à la coordination de l'ensemble des actions menées dans ce domaine.

c) Les efforts réalisés par les différents acteurs en matière de coordination et de mutualisation

Plusieurs séries de mesures visant à favoriser les partenariats et la coordination entre les dispositifs ont été prises par les acteurs eux-mêmes. Dès lors, si les difficultés liées à la multiplication des acteurs sont réelles, il convient de ne pas noircir le tableau et de souligner les efforts déployés dans les territoires pour y répondre.

Dans son étude réalisée en juin 2010 sur « l'action économique des collectivités », l'AdCF et l'Institut supérieur des métiers soulignent ainsi l'« *approfondissement qualitatif des partenariats établis entre les communautés et leurs partenaires économiques (entreprises ou organismes représentatifs). A travers les agences ou comités d'expansion, ou dans le cadre des actions communes initiées avec les chambres consulaires, ces partenariats se traduisent désormais par de véritables contrats. Une certaine division du travail organisée semble succéder à la concurrence et aux redondances entre initiatives publiques que de nombreux rapports ont critiquées ces dernières années*¹. »

¹ « *L'action économique des communautés, Ressources et modes d'intervention de l'intercommunalité au service du développement économique local* », AdCF, Institut supérieur des métiers, juin 2010.

Lors de son audition, notre collègue Gérard Roche, président du conseil général de la Haute-Loire, a souligné la qualité du travail qui avait pu être réalisé dans son territoire entre la région et les départements. La concertation a été favorisée par une réunion régulière entre le président du conseil régional, les présidents des conseils généraux ainsi que ceux des grandes intercommunalités. Le département a reçu une délégation d'une partie des fonds régionaux consacrés au commerce et à l'artisanat.

Par ailleurs, des efforts de mutualisation entre les acteurs sont en cours, notamment au niveau des agences de développement économique. Le CNER cite plusieurs exemples à cet égard.

Quelques exemples de mutualisations au niveau des agences de développement

Des actions de prospection mutualisées peuvent être organisées par plusieurs agences de développement économique, comme dans le Nord-Pas de Calais (Boulogne, Calais, Saint-Omer, Dunkerque).

Dans certains départements comme l'Aveyron, le Loiret ou l'Eure, les intercommunalités se sont tournées vers l'agence départementale pour mutualiser les moyens déployés au titre du développement économique. Dans l'Eure, un chargé de mission est mis à disposition des intercommunalités un jour par semaine.

Dans le Nord-Pas de Calais, une articulation entre les actions de l'agence régionale de développement et les agences intercommunales est permise par l'implantation en leur sein de relais locaux de l'agence régionale.

La mutualisation la plus poussée consiste en la fusion de plusieurs agences : elle est actuellement en cours en Alsace, où l'agence régionale et les deux agences départementales devraient fusionner.

Des fusions ont également été réalisées avec les agences de l'innovation, comme en Bretagne ou en Aquitaine, ou avec les comités départementaux du tourisme, comme dans les Côtes d'Armor, la Sarthe ou le Cher.

Source : CNER

Ces efforts, qui relèvent d'initiatives des acteurs du terrain, doivent être salués et poursuivis, dans la mesure où, à l'heure actuelle, « *les articulations entre agences régionales de développement et agences départementales ne sont ni courantes, ni systématiques – à l'exception de la prospection d'investisseurs en lien avec l'AFII et parfois, la promotion territoriale* », comme le relève le rapport du CNER sur les agences de développement de septembre 2012¹.

Malgré la loi de 2004 et les efforts déployés par les différents acteurs, les difficultés résultant de la multiplication des acteurs n'ont pas reçu de réponses suffisantes.

¹ « *Agences de développement économique : état des lieux et perspectives* », CNER, SNCF développement et Katalyse, septembre 2012.

Un récent rapport de la Cour des comptes, rendu public en février 2012, confirme ce constat s'agissant du domaine spécifique des dispositifs de soutien à la création d'entreprises¹. La faible lisibilité des dispositifs, l'absence de stratégie d'ensemble ainsi que les difficultés de coordination entre l'Etat et les collectivités, d'une part, et entre les collectivités elles-mêmes, d'autre part, y sont déplorées. Mais le rapport identifie aussi quelques régions, comme le Nord- Pas de Calais ou la Picardie, dans lesquelles les différents acteurs se sont mis autour de la table pour mettre en œuvre une action stratégique concertée au niveau régional.

Pour que ce que le rapport de la Cour qualifie d'« exceptions » devienne la norme, il convient désormais de franchir une étape supplémentaire vers la construction de stratégies cohérentes de développement économique à l'échelle des régions.

B. VERS LA CONSTRUCTION DE STRATÉGIES COHÉRENTES DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE À L'ÉCHELLE DES RÉGIONS

1. Renforcer le rôle des régions

a) Confier aux régions la responsabilité de définir une stratégie de développement économique et de coordination des acteurs à l'échelle de leur territoire

La nécessité d'accroître le rôle des régions en matière de développement économique fait consensus, compte tenu des limites du dispositif retenu en 2004.

La place stratégique des régions en matière de développement économique est largement reconnue, en raison de leur expérience dans ce domaine, des compétences qu'elles assument en matière de formation et de soutien à la recherche et l'innovation ou d'aménagement du territoire, de leur vocation à préparer l'avenir, et de leur périmètre. En outre, comme l'a noté Alain Chatillon, « *l'accent mis sur le rôle de stratège de la région en matière économique est cohérent avec la réorganisation au même niveau géographique des missions de l'Etat (création des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi [...]) et des organismes consulaires (régionalisation des chambres de commerce et d'industrie et des chambres de métiers et de l'artisanat organisée par la loi du 23 juillet 2010 relative aux réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services*²). »

¹ « Les dispositifs de soutien à la création d'entreprises », rapport d'évaluation de la Cour des comptes de décembre 2012.

² « Réindustrialisons nos territoires », Rapport d'information n° 403 de M. Alain Chatillon fait au nom de la mission commune d'information sur les désindustrialisation des territoires, (Sénat, 2010-2011).

Le projet de loi relatif à la banque publique d'investissement prend en compte ce rôle désormais majeur assumé par les régions. Outre la participation de représentants des régions aux instances de gouvernance de la banque, chaque comité régional d'orientation devra formuler un avis sur la cohérence des orientations stratégiques de la banque publique avec la stratégie régionale de développement économique.

Cet accroissement du rôle des régions ne saurait toutefois se traduire par l'octroi d'une compétence exclusive en la matière, dont les limites ont été exposées à de nombreuses reprises. Cette mesure priverait notamment les territoires de l'expérience et du savoir-faire développé par les autres collectivités, en lien avec leurs compétences. Elle induirait une perte de cohérence et du caractère intégré de certaines politiques menées, par exemple celles des départements en matière d'insertion sociale. Enfin, elle entraînerait une recentralisation de politiques de proximité.

C'est la raison pour laquelle le rôle des collectivités autres que la région en matière de développement économique a été réaffirmé ces derniers mois. L'engagement n°4 de la déclaration commune Etat-Départements signée le 22 octobre 2012 par le Premier ministre et par le Président de l'ADF prévoit que *« les départements, souvent engagés dans le financement de contrats de territoires, soutiendront les projets de développement et d'équipements portés par les communes et intercommunalités, notamment en milieu rural, accompagnant ainsi l'activité de nombreuses entreprises locales et artisanales. »* La déclaration commune Etat-Grandes villes et Agglomérations, signée le 30 octobre 2012 par le Premier ministre et les Présidents de l'Association des communautés urbaines de France (ACUF), de l'Association des maires de grandes villes de France (AMGVF) et de l'AdCF, annonce quant à elle que *« les grandes villes et agglomérations orientent, en cohérence avec les stratégies nationale et régionale, leur action vers le soutien des PME et entreprises de taille intermédiaire implantées dans leur territoire. »* L'engagement n°1 prévoit notamment qu'*« elles s'engagent à renforcer leur soutien aux investissements universitaires, à développer le rapprochement recherche-entreprises, et à apporter aux PME et ETI des services et équipements publics adaptés à leurs nouveaux besoins (parcs technologiques, réseaux techniques, solutions de transport, très haut débit...) »*.

Il s'agit dès lors de prévoir la meilleure articulation possible entre les interventions des uns et des autres. Comme le résume l'AdCF, c'est *« une meilleure répartition des rôles entre les grandes fonctions régulatrices de l'Etat, le pouvoir de planification régional et les politiques locales d'animation économique et d'accueil des entreprises¹ »* qui doit être recherchée.

¹ *« Propositions pour une nouvelle gouvernance des territoires et des politiques publiques », AdCF, juin 2012.*

L'éclatement des dispositifs constaté au niveau des aides aux entreprises rend nécessaire l'affirmation d'un rôle prépondérant des régions dans ce domaine. Les autres collectivités pourraient continuer à compléter le financement des aides régionales, sous réserve de la signature d'une convention avec le conseil régional. La possibilité de signer une convention avec l'Etat prévue à l'article L. 1511-5 du CGCT serait supprimée. La région pourrait déléguer une partie des aides à d'autres collectivités.

Afin de répondre aux critiques de la Cour des comptes sur les **aides à l'immobilier**, que l'ensemble des collectivités peuvent aujourd'hui attribuer en vertu de l'article L. 1511-3 du CGCT, ces dernières pourraient être **réservées aux EPCI, qui en assument aujourd'hui la majeure partie.**

En complément, un effort de réduction du nombre d'aides devrait être opéré, comme l'y a invité la Cour des comptes dans son rapport de 2007. Il faciliterait notamment l'évaluation de leurs effets, et permettrait également de repérer plus aisément les risques d'infraction à la réglementation européenne en matière d'aides.

S'agissant des autres types d'intervention, **le rôle des régions en matière de pilotage et de coordination des politiques économiques pourrait être renforcé**, comme l'avait déjà proposé en 2009 le rapport de Jacqueline Gourault et Yves Krattinger sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales¹. Cette mesure a été prévue par la déclaration commune Etat-Régions signée le 12 septembre 2012 entre le Premier ministre et le Président de l'ARF, puisque cette dernière indique que « *les régions exerceront leur responsabilité de chef de file du développement économique et de l'innovation sur leur territoire, dans le cadre d'un schéma de développement économique et de l'innovation élaboré après une large concertation avec tous les acteurs concernés.* » Vos rapporteurs saluent le rapprochement des politiques de développement économique et des politiques de l'innovation que cette mesure implique. Il correspond à une nécessité déjà prise en compte par un certain nombre de régions et dont témoigne par exemple l'adoption de stratégies régionales de développement économique et de l'innovation.

Le « rapport Gallois » sur la compétitivité de l'industrie française² va dans le même sens, puisqu'il propose « *qu'une compétence forte de coordination des actions de soutien public à l'industrie leur soit reconnue dans la troisième étape de la décentralisation.* » Sa treizième proposition suggère ainsi de « *donner aux Régions la responsabilité de coordonner l'action des différentes structures régionales en charge de promouvoir l'innovation et le développement de l'industrie, ainsi que d'animer le dialogue social.* »

¹ « *Faire confiance à l'intelligence territoriale* », rapport d'information n°471 d'Yves Krattinger et de Jacqueline Gourault, (Sénat 2008-2009).

² « *Pacte pour la compétitivité de l'industrie française* », rapport de Louis Gallois, commissaire général à l'investissement, au Premier ministre, novembre 2012.

Dans son rapport sur l'état de la France en 2012, le CESE ne conclut pas autrement, en affirmant que *« ce qui est essentiel pour favoriser le développement économique régional, avec croissance de l'emploi et profitabilité suffisante des entreprises, c'est l'existence d'un projet régional cohérent, élaboré après concertation avec toutes les parties prenantes, partagé donc et mis en œuvre avec continuité par un chef de file identifié, qui assurera la coordination des acteurs. Cela peut être, par exemple, le choix d'un secteur industriel déjà doté d'une certaine force ou présentant un avenir prometteur, dont la liaison avec l'université est assurée via l'existence d'un pôle de compétitivité mais aussi l'élaboration d'une filière de formation à l'intention de ce secteur, la réalisation d'un habitat facilement accessible, doté de services et commerces de proximité et de réseaux de transports¹. »*

Il s'agirait ainsi de **donner une suite à l'expérimentation des SRDE initiée en 2004, en prévoyant l'adoption d'un schéma régional de développement économique et de l'innovation (SRDEI) dans l'ensemble des régions.** Sa portée pourrait être renforcée de plusieurs façons.

Tout d'abord, **la dimension stratégique de ces schémas devrait être réaffirmée**, afin qu'ils ne soient plus seulement considérés, comme ils ont parfois pu l'être par le passé, comme un catalogue des aides régionales. En s'appuyant sur un diagnostic du territoire, les schémas devraient être le lieu d'une réflexion à moyen long terme sur les façons de valoriser au mieux les spécificités de chaque région, en lien avec les politiques d'aménagement, de formation, d'emploi et d'insertion menées à leur échelle. **Une cohérence devrait ainsi être recherchée avec les différents schémas régionaux ou départementaux.** A ce titre, l'AdCF a proposé un élargissement du SRDE aux questions de l'emploi et des politiques de qualification. Une articulation devra aussi être recherchée avec les stratégies nationale et européenne de développement économique. A cet égard, le projet de transfert de l'autorité de gestion des fonds européens aux régions pourrait faciliter une telle convergence.

Ce schéma aborderait plusieurs aspects. Il pourrait déterminer les **orientations stratégiques relatives au régime des aides aux entreprises.** S'agissant des autres actions déployées en matière de développement économique, le SRDEI pourrait déterminer des axes stratégiques d'intervention et prévoir **une répartition des rôles et une coordination entre les différents acteurs.**

Il n'est aujourd'hui ni possible, en l'état actuel de notre droit constitutionnel, ni souhaitable, que la région détermine unilatéralement la répartition des rôles en matière de développement économique entre les différentes collectivités présentes sur son territoire. La crainte d'une « recentralisation » des politiques locales a été exprimée à plusieurs reprises.

¹ Rapport annuel sur l'état de la France en 2012, CESE, Roger Mongereau, décembre 2012.

Comme le souligne par exemple le CNER, « *alors que les agences [de développement] départementales reconnaissent l'opportunité de coordonner au niveau régional leurs actions en matière de prospection d'entreprises, une méfiance persiste chez elles sur la capacité des acteurs régionaux à garantir un développement équilibré sur l'ensemble du territoire régional dans un contexte de métropolisation de l'économie.* »

Les collectivités autres que la région, le CESER, les chambres consulaires, les partenaires sociaux et les agences de développement économique doivent être effectivement associés à la démarche d'élaboration du SRDEI et à son suivi. Le schéma pourrait être débattu à l'occasion d'une **réunion thématique de la conférence territoriale**, et **présenté devant les assemblées des départements, ainsi que des EPCI présents sur le territoire régional.** Un **suivi régulier** de la mise en œuvre de la stratégie régionale et de ses effets devrait également être prévu. Une meilleure appropriation du schéma régional par l'ensemble des acteurs concernés aura pour effet d'accroître leur portée. Le rôle de la région en matière d'animation revêt dès lors un caractère primordial.

L'ensemble de ces mesures devraient s'accompagner d'une réflexion sur les moyens dont les régions disposeraient dans ce cadre, alors que leur autonomie fiscale a été fortement réduite en raison de la réforme de la taxe professionnelle.

b) Opérer un véritable partage des rôles entre l'Etat et les régions

La question des doublons entre les actions des services de l'Etat déconcentré, qu'il s'agisse des DIRECCTE mais aussi des préfectures ou des sous-préfectures, et celles des collectivités a été évoquée à de nombreuses reprises. La pertinence d'un dédoublement entre les aides individuelles aux entreprises, accordées par les collectivités, et les aides collectives, accordées par l'Etat, a été remise en question. De même, l'action des services déconcentrés en matière d'animation et de coordination des acteurs, au niveau du service public de l'emploi régional (SPER) ou local (SPEL) notamment, n'aura plus lieu d'être si les régions voient leur responsabilité reconnue en la matière, comme l'avait souligné Patricia Schillinger dans son rapport.

Dans ce cadre, il pourrait être envisagé qu'un **diagnostic détaillé des risques de redondances entre les actions de l'Etat et celles des collectivités soit dressé dans l'année suivant l'adoption de la loi de décentralisation**, afin qu'une réponse y soit apportée. Par ailleurs, **une articulation plus forte devrait être recherchée entre les interventions des collectivités et celles que l'Etat, ou ses opérateurs, conserveront dans le domaine de la politique économique, par une meilleure connaissance réciproque des actions de chacun.** Si la conférence des territoires réunit des représentants de l'Etat et des collectivités comme il cela est actuellement envisagé, elle pourrait remplir ce rôle.

Les collectivités devraient en outre être davantage associées aux pôles de compétitivité. Annoncée dans la déclaration commune Etat-Régions du 12 septembre 2012, qui affirme que « *l'Etat et les Régions garantiront au cours des trois prochaines années les financements nécessaires aux pôles de compétitivité dans le cadre de responsabilités redéfinies* », cette mesure a été confirmée dans le pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi. Ce dernier prévoit que « *l'implication des Régions sera amplifiée dans le cadre d'un véritable copilotage État-Région, pour mieux combiner stratégie industrielle et écosystèmes locaux.* »

2. Développer la culture de l'évaluation

Lors des débats qui ont eu lieu au sujet du projet de loi relatif à la création de la banque publique d'investissement, certains intervenants ont exprimé des doutes au sujet de la capacité des collectivités à réaliser les interventions les plus efficaces en matière de développement économique. Ont été évoqués le risque de politisation des décisions, ou la tentation, pour les élus, de vouloir préserver les structures existantes, même non rentables, au détriment de l'innovation.

Ces critiques doivent être replacées dans le contexte actuel des débats suscités par la nouvelle étape de la décentralisation. Pour vos rapporteurs, l'une des réponses à ces arguments réside dans le **renforcement d'une culture de l'évaluation. Cette dernière est déjà présente dans nos collectivités. Il s'agit de la généraliser, sans tomber dans ses excès.**

Le renforcement de cette culture de l'évaluation mettra au jour l'impact des interventions économiques des collectivités, et permettra d'identifier les éventuelles sources d'amélioration de leur efficacité ou de leur efficience. Elle sera également un moyen de vérifier l'adéquation des actions menées aux enjeux auxquels sont confrontées les entreprises et la pertinence de la poursuite des politiques menées. Dès la conception du SRDE, les modalités de son évaluation devraient être prévues.

En outre, dans la mesure où chaque catégorie de collectivité préservera ses capacités d'intervention en la matière, **les efforts constatés en matière de mutualisation des moyens, de simplification des procédures ou de coordination des actions doivent être poursuivis et généralisés à la lumière du résultat de ces évaluations.**

ANNEXES

Annexe 1 :
**Compte rendu de réunion de la délégation aux collectivités territoriales et
à la décentralisation du 19 février 2013**

La délégation procède à l'examen du rapport de MM. Jean-Luc Fichet et Stéphane Mazars

M. Jean-Luc Fichet, rapporteur

Madame la présidente, chers collègues, la Délégation nous a donné pour mission de mener une réflexion sur les outils de la politique d'aménagement du territoire : sujet vaste et complexe, aux enjeux multiples, et qui couvre en fait la quasi-totalité de nos politiques publiques : transports, logement, santé, éducation, activités économiques, loisirs... Autant de sujets qui ont déjà suscité de nombreux travaux, au sein ou à l'extérieur de notre Délégation. Je citerai, par exemple, les rapports que prépare M. Hervé sur la SNCF, celui de MM. Mézard et Pointereau sur les infrastructures de transport, ou encore le rapport que vient de remettre M. Maurey sur les déserts médicaux au nom de la commission du développement durable, après celui qu'avait réalisé Mme Bruguière pour notre Délégation...

Dans ce cadre, nous avons été raisonnables, en essayant de restreindre le champ de notre analyse au développement économique. Nous avons constaté à cette occasion combien les approches du développement économique, d'une part, et de l'aménagement du territoire, d'autre part, pouvaient être cloisonnées, alors même que le développement économique est un élément de l'aménagement du territoire et vice-versa. Comment encourager l'implantation d'entreprises sans prévoir les infrastructures (de transport, de communication...) adéquates ? Comment développer un territoire sans activités économiques ?

L'aménagement du territoire est l'une des conditions du développement économique. Aussi avons-nous souhaité dresser un rapide bilan des schémas régionaux d'aménagement et de développement durable du territoire, les SRADDT. J'y reviendrai plus précisément dans un instant.

En ce qui concerne le développement économique en tant que tel, les débats qui ont accompagné l'adoption de la loi créant la banque publique d'investissement ont mis en relief les doutes relatifs à l'efficacité de l'action économique des collectivités territoriales.

Nous avons souhaité nous emparer de ce sujet pour dresser un rapide bilan des politiques territoriales menées dans ce domaine, avant la tenue des débats sur la loi de décentralisation. L'actualité de ce sujet nous a été confirmée, il y a quelques jours, par la publication d'un rapport de la Cour des comptes sur les dispositifs de soutien à la création des entreprises. Nos constats se recourent largement.

Je vais maintenant aborder plus précisément les schémas régionaux d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT). Ces schémas, instaurés par la loi Pasqua d'aménagement et de développement du territoire de 1995, fixent les orientations stratégiques, à moyen terme, du développement durable du territoire. Ce sont les conseils régionaux qui les élaborent, après avis du CESER et des conseils généraux, tandis que les agglomérations, pays, et certaines communes sont associés à la démarche.

Comme l'avait esquissé notre collègue Georges Labazée dans son rapport sur les contrats de projets Etat-régions, la portée de ces documents est aujourd'hui assez limitée. Ils représentent pourtant de fortes potentialités, puisqu'ils favorisent une vision stratégique globale, intégrée et prospective du territoire. Globale, parce que chaque schéma doit prendre en compte l'ensemble du périmètre considéré, y compris les territoires les plus en retrait. Intégrée, parce que chaque schéma doit permettre de sortir d'une approche sectorielle des politiques publiques, « en silo », et tenir compte de leurs interdépendances dans un objectif de cohérence. Enfin, inutile de revenir sur l'intérêt d'une approche prospective et non seulement réactive des politiques publiques...

Dans les faits, la mise en œuvre de ces schémas a été très variable selon les territoires : tous n'en sont pas dotés et, lorsqu'un schéma a été adopté, il n'a pas nécessairement été révisé dans une période récente. En outre, ils ont parfois manqué de traduction opérationnelle. Il s'agit en effet de documents de prospective et non de programmation : il revient donc aux collectivités de s'en saisir et de faire le choix d'y articuler leurs politiques. Par ailleurs, leurs objectifs sont rarement déclinés de façon détaillée dans les territoires et cette absence d'ancrage nuit à leur appropriation par les différents acteurs concernés : aujourd'hui, les SRADDT apparaissent pour nombre d'élus comme un document élaboré par des techniciens, et pour des techniciens...

Cette situation n'est pas satisfaisante : l'organisation de l'espace, la répartition des hommes, des infrastructures, des activités au niveau régional ne sauraient être la résultante de politiques menées individuellement par les différents acteurs qui y sont présents, sans concertation ni coordination.

Un consensus se dégage donc sur la nécessité de donner une nouvelle impulsion aux SRADDT. La question qui se pose est la suivante : comment ? Nous connaissons les positions de l'ARF sur ce point. Les régions voudraient que ce document devienne prescriptif et s'impose aux documents de planification que sont les schémas de cohérence territoriale (SCoT) et les plans locaux d'urbanisme (PLU). Dans cette optique, elles préconisent une association plus large des autres niveaux de collectivités.

Cette participation des autres collectivités nous semble effectivement essentielle mais, disons-le clairement, nous n'irions pas jusqu'à octroyer un caractère prescriptif aux schémas. Au-delà de la question d'ordre constitutionnel soulevée par ce type de proposition, la crainte d'une « recentralisation » au niveau régional, qui réduirait les marges de manœuvres des autres collectivités, autant que la prise en compte des spécificités de leurs territoires, est réelle. Bien évidemment, la nécessité de définir une stratégie au niveau régional n'est pas remise en cause mais la crainte d'une perte d'ancrage territorial des politiques menées explique une bonne part de ces réserves. Se pose également la question des moyens de financement des différents dispositifs. Le principe du « qui paie commande » a été évoqué à différentes reprises.

Nous estimons qu'une participation effective des autres niveaux de collectivités à l'élaboration et au suivi de ces schémas permettrait déjà de renforcer leur portée. Les conférences territoriales pourraient être le lieu d'un tel débat. Ensuite, chaque conseil général mais aussi chaque conseil d'EPCI à fiscalité propre pourrait émettre un avis sur le projet de schéma. La présentation de ce projet devant les assemblées locales devrait favoriser leur appropriation par l'ensemble des élus des collectivités concernées, au-delà des membres de la conférence territoriale. Il faudra par ailleurs veiller à ce que les communautés de communes et les communes rurales soient représentées au sein de ces dernières.

Le schéma pourrait ensuite être modifié au sein de la conférence territoriale, pour tenir compte de ces avis. En cas d'absence de majorité, il reviendrait à la région d'adopter, en dernier recours, le schéma.

La traduction opérationnelle des SRADDT dans les espaces infrarégionaux gagnerait aussi à être renforcée, notamment par la conclusion de partenariats entre la région et les autres collectivités.

Enfin, une articulation de ces schémas avec les autres politiques publiques, qu'elles soient nationales ou territoriales, doit être recherchée de façon constante.

Voici les grandes lignes des enseignements que nous avons tirés de nos travaux s'agissant des SRADDT. Je laisse la parole à mon collègue Stéphane Mazars pour aborder la question du développement économique en tant que tel.

M. Stéphane Mazars, rapporteur. – Le domaine des politiques du développement économique ressemble à bien des égards à celui des politiques de l'emploi, qu'a récemment étudié notre collègue Patricia Schillinger au sein de notre Délégation. Il se caractérise par une responsabilité désormais partagée entre l'Etat et les collectivités territoriales, mais aussi l'échelon de l'Union européenne.

Dans ce domaine, la plus-value des collectivités territoriales réside dans leur capacité à imaginer et mettre en œuvre des politiques adaptées aux besoins de leurs territoires, en lien avec les autres politiques menées à cette échelle. On connaît l'importance que revêtent aujourd'hui les PME et l'innovation dans notre économie. Or, leur développement passe souvent par un accompagnement au niveau local, que ce soit en termes de financement, d'infrastructures, de prestations de conseil, d'offre foncière, etc.

Les collectivités peuvent agir seules, soutenir des organismes spécialisés, tels que les agences de développement économique, ou s'appuyer sur les réseaux consulaires avec qui elles concluent des partenariats... Je ne reviens pas sur le détail de leur action, dont vous trouverez quelques éléments dans le rapport. Au niveau global, ces politiques sont considérées comme un atout pour les territoires.

Cependant, et comme dans le domaine des politiques de l'emploi, la multiplication des acteurs est source de difficultés, qui sont d'ailleurs bien connues : risques de redondances ou d'incohérences entre les différentes initiatives, d'illisibilité des dispositifs, d'inefficience, compte tenu de la dispersion des moyens, voire d'inefficacité lorsque des phénomènes de concurrence sont à l'œuvre... Sans compter les risques juridiques liés à l'accumulation non contrôlée d'aides publiques, au regard de la réglementation européenne.

Ces difficultés ne sont pas nouvelles. La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a tenté d'y apporter quelques réponses. Elle a affirmé le rôle majeur des régions dans le domaine des aides aux entreprises. Elle a rendu possible, à titre expérimental, l'adoption de schémas régionaux de développement économique (SRDE) par les régions, afin de favoriser la coordination des différents acteurs. Ces derniers ont par ailleurs déployé de nombreux efforts pour coordonner leurs actions respectives et mutualiser leurs moyens.

Mais ces initiatives ne sont pas allées assez loin. Le SRDE comporte les mêmes limites que le SRADDT : sa mise en œuvre et ses effets en termes de coordination des acteurs varient selon les territoires. Dans certains d'entre eux, il a permis des avancées notables, qui expliquent d'ailleurs que certaines régions aient adopté un nouveau SRDE à l'issue du premier, malgré l'absence de prolongation du dispositif expérimental prévu par la loi. Ces nouveaux schémas ont souvent été élargis aux problématiques de l'innovation : je citerai la stratégie régionale de l'économie et de l'innovation adoptée en Ile-de-France, par exemple, ou celle adoptée en région Rhône-Alpes.

Afin de remédier aux difficultés que j'évoquais à l'instant, la piste d'un renforcement de l'action des régions fait consensus, compte tenu de leur expérience dans ce domaine, de leurs responsabilités en matière de formation, de recherche, d'innovation et d'aménagement du territoire. Mais il ne s'agit pas de leur confier une compétence exclusive, concept dont les limites ont été soulignées ici-même à plusieurs reprises : cela reviendrait à priver les territoires du savoir-faire développé par les autres collectivités, en lien avec leurs compétences, et entraînerait une recentralisation de politiques de proximité.

Il s'agirait en fait de réaffirmer le rôle de chef de file de la région. En premier lieu, un rôle prépondérant devrait lui être reconnu dans le domaine des aides aux entreprises : les autres collectivités ne pourraient intervenir qu'en complément et dans le cadre du régime d'aides adopté par la région, qui pourrait toutefois déléguer la gestion de certaines aides. Les aides à l'immobilier pourraient en revanche rester aux mains des intercommunalités, qui ont développé une certaine expertise dans le domaine.

S'agissant des autres types d'actions menées, nous proposons de généraliser l'expérience des schémas régionaux de développement économique en les élargissant aux problématiques de l'innovation, comme cela a déjà été fait dans certains territoires. Leur dimension stratégique devrait être réaffirmée, afin qu'ils ne soient plus considérés, comme par le passé, comme un catalogue d'aides régionales. Ils devraient être le lieu d'une réflexion à moyen long terme sur les façons de valoriser au mieux les spécificités de chaque région, en lien avec les politiques d'aménagement, de formation, d'emploi et d'insertion menés à leur échelle. Une articulation devra également être recherchée avec les stratégies nationale et européenne de développement économique.

Là encore, il conviendra toutefois d'associer les autres collectivités en amont de l'élaboration du schéma et dans le cadre de son suivi : il ne s'agit pas d'opérer une « recentralisation » à l'échelon régional. Ce qui fonctionne bien au niveau local doit y rester. L'ensemble des acteurs économiques, agences de développement économique, chambres consulaires, CESER, etc. devront en outre être associées à la démarche.

Il nous semble également indispensable d'opérer un véritable partage des rôles entre l'Etat et les collectivités. La pertinence d'un dédoublement au niveau des aides aux entreprises a été remise en cause à plusieurs reprises.

Enfin, il nous semble nécessaire de développer davantage la culture de l'évaluation. Elle pourrait constituer l'une des réponses aux doutes exprimés lors du vote de la loi sur la banque publique d'investissement sur l'efficacité de l'action des collectivités en matière de développement économique. Il faut cependant replacer ces réserves dans leur contexte politique, et je tiens d'ailleurs à préciser que l'évaluation est déjà largement présente dans nos collectivités. Il s'agit de la généraliser, sans tomber dans ses excès.

Enfin, nous ne pouvons qu'encourager la poursuite des efforts réalisés par l'ensemble des acteurs pour mutualiser leurs moyens, simplifier les procédures, et coordonner leurs actions.

M. Yves Krattinger. – Pourriez-vous préciser le contenu d'un SRADDT, les thématiques qu'il aborde, ce à quoi il tend, sa réalité concrète, l'autonomie dont dispose son auteur pour le mettre en œuvre ?

M. Jean-Luc Fichet, rapporteur. – C'est bien la question de fond, ce qui explique pourquoi les SRADDT sont pour l'instant un peu passés à côté de leur objectif. Ils résultent de la volonté des élus mais sont écrits par des techniciens, qui se les sont appropriés. Ils ne servent donc pas de référence dans l'action au quotidien et leur autorité est modeste.

Ils traitent de tous les aspects émergeant de la problématique territoriale, évoquent les spécificités des territoires et sont en réalité assez éloignés des préoccupations du quotidien. Il faut pourtant qu'il devienne un vrai outil d'aménagement du territoire. A cet effet, il faudrait en particulier que, en dépit des éventuelles oppositions politiques entre la région et les départements, ils soient une véritable référence pour tous. A cet égard, la conférence des territoires devrait jouer un rôle important, car les SRADDT nécessitent de vastes concertations. Par ailleurs, l'objectif ne peut pas être de tenter d'interdire à une entreprise de s'installer à tel endroit en fonction des orientations du SRADDT, ou de l'obliger à s'installer à tel autre endroit, mais d'éclairer des priorités.

M. Yves Krattinger. – Quelle est la portée du SRADDT s'il n'est pas prescriptif, et il ne peut l'être s'il ne permet pas, à tout le moins, de conclure des contrats de cofinancement entre collectivités ?

M. Stéphane Mazars, rapporteur. – Le SRADDT est un document de prospective intervenant très en amont de l'action. Il serait bon qu'il devienne, plus que ce n'est le cas à l'heure actuelle, un document de programmation des politiques et des actions locales.

M. Georges Labazée. – Avez-vous dressé une liste des dispositifs étatiques susceptibles de contrecarrer l'efficacité des outils d'aménagement du territoire des collectivités territoriales, afin de mieux les connaître, voire de les éliminer ?

Mme Jacqueline Gourault, présidente. – Dans le prolongement de cette question, pourriez-vous préciser votre idée selon laquelle la possibilité d'un dédoublement des aides aux entreprises a été remise en cause à plusieurs reprises ?

M. Jean-Luc Fichet, rapporteur. – Nous n'avons pas balayé l'ensemble des dispositifs : la tâche serait colossale. On évalue, en effet, entre 60 et 100 le nombre des intervenants économiques susceptibles d'être présents dans une région. Par ailleurs, le nombre des dispositifs de financement susceptible d'être en œuvre, toujours dans une région, est évalué entre 600 et 1 200. Ajoutons que les aides sont d'une extrême variété. En outre, conséquence de la clause générale de compétence, ce foisonnement n'est pas nécessairement mis en cohérence dans le cadre d'un schéma régional.

Un certain nombre de dispositifs d'aide sont redondants entre l'État, la région, le département et les communes ou intercommunalité. L'Europe a d'ailleurs demandé une remise en ordre de cet ensemble disparate. Il faut de la clarté dans les politiques, c'est l'intérêt des schémas, que de fixer les niveaux de responsabilité, c'est aussi l'intérêt du chef de filât de la région.

M. André Reichardt. – Comme premier vice-président de la région Alsace, j'ai pu comparer l'impact respectif du SRADDT et du SRDE. J'en tire la conclusion que ces deux schémas n'ont pas la même utilité. Le premier m'apparaît méconnu par la plupart des élus, car, en dehors de la région, les collectivités ne le connaissent pas. Il est donc mal mis en œuvre et son contenu est peu clair, à la différence d'autres schémas ou plans existants.

En revanche, le SRDE, centré sur le développement économique, est moins flou, et constitue une bonne base pour le développement. De plus, la région en est le chef de file, ce qui conduit toute autre collectivité voulant intervenir à conclure préalablement une convention avec elle. Il faut certes ouvrir et enrichir la notion de développement économique, pour qu'elle prenne en compte de nouveaux aspects, comme la compétitivité hors coût, l'innovation et la recherche.

Mais la claire désignation d'un chef de file donne tout son poids au SRDE, et le différencie du SRADDT. Ainsi, en Alsace, le SRDE conduit à une association positive des intervenants en matière de développement économique, comme les chambres de commerce ou de métier, qui ne bénéficient d'aides régionales que si elles s'inscrivent dans ce schéma, ce qui lui donne un poids supérieur à celui du SRADDT.

Les modalités de ce dernier doivent donc être renouvelées pour tendre vers un véritable schéma de développement économique intégrant la problématique des infrastructures de transport et de communication, ce qui le conduirait à être conforté par l'action des autres collectivités.

Il faut donc une stratégie régionale forte, appuyée localement par l'action des autres collectivités, et associant en amont le maximum de partenaires.

M. Edmond Hervé. – Je tiens à souligner l'extrême richesse des documents prospectifs, plans et schémas existant au niveau local, région, département, communauté. Il en va ainsi des plans locaux d'urbanisme comme des plans de déplacements urbains. Au total, les collectivités territoriales élaborent une trentaine de documents, beaucoup plus riches que ceux rédigés par l'État.

Un programme local de l'habitat est également indispensable à l'aménagement du territoire, particulièrement dans une région en expansion comme la mienne. Ces documents se différencient entre eux par leur approche : il s'agit de passer d'une démarche de projet à une démarche de planification et de budgétisation.

Il est indéniable que le pouvoir économique appartient au chef d'entreprise. Les collectivités territoriales ne peuvent procéder qu'à des incitations. Ces dernières doivent s'inscrire dans une ligne cohérente, associant les assemblées délibérantes, l'éventuelle structure consultative, comme le CESER, et les services techniques.

M. Georges Labazée. – En ce qui concerne le SRADDT, il est devenu réellement effectif, dans les années 2000, à partir du moment où s'est développée la contractualisation. Ce que nous appelons la « politique des pays » a été un élément d'application des SRADDT. Les premières années, à la suite de la loi Voynet, chacun mettait dans ces documents ce qui l'intéressait. Ils ont vraiment pris leurs essors avec le développement de la contractualisation, qui a permis de canaliser les crédits européens, via la région : les territoires se sont organisés, selon des modalités diverses. Toutefois, nous sommes aujourd'hui au bout d'un cycle. Il s'agit de savoir ce que nous allons proposer aux territoires. Il est sans doute nécessaire de travailler à une rénovation des SRADDT afin qu'ils nous permettent de mener des actions publiques de manière plus intéressante.

M. Jean-Luc Fichet, rapporteur. – Je partage l'avis selon lequel il est nécessaire d'associer un maximum de collectivités et de tous les niveaux. Toutefois, nous butons alors sur la difficulté de la représentation. Il est compliqué, dans ces conditions, d'élaborer un document efficace car chacun cherche à y inscrire ce qui lui tient à cœur. C'est là que la conférence des territoires prend tout son sens. Il est cependant nécessaire d'y instaurer un mode de délégation. En effet, ces conférences seront inefficaces si elles réunissent la région, les départements, les métropoles, les EPCI, l'ensemble des communautés de communes, les communautés d'agglomération. Peut-être, à un moment donné, sera-t-il nécessaire que les communautés de communes désignent un ou deux délégués qui soient porteurs de l'ensemble des réalités des territoires.

Je reviens aux points évoqués par M. Hervé. Sans doute aurait-il fallu aller plus loin en répertoriant l'ensemble des outils existants. Mais – c'est une difficulté qui est apparue dans toutes les auditions – il y a aujourd'hui un très grand nombre de

schémas, de contrats de planification. Dès lors, durant les auditions, il a été difficile de parvenir à un raisonnement structuré sur le SRADDT, car chacun souhaitait y inscrire les points qui le préoccupaient. Nous ne devons pas oublier que tous ces outils sont extrêmement complexes. Il est nécessaire de les simplifier sans toutefois qu'ils ne perdent leur raison d'être. Ce sont des outils prospectifs sur lesquels les élus doivent pouvoir s'appuyer pour développer les territoires. Dès lors, une porosité entre ces documents est nécessaire, par exemple en ce qui concerne l'habitat ou les infrastructures. C'est un travail à faire extrêmement important. Les élus doivent s'approprier ces schémas. La question du caractère prescriptif est débattue. Toutefois, nous imaginons très bien que l'on puisse avoir un chef de file qui arbitre à un moment donné, si l'ensemble des participants à l'élaboration du schéma n'arrive pas à se mettre d'accord. Et, en matière économique, il semble normal que ce rôle revienne à la région.

M. Yves Krattinger. – Je souhaite insister sur deux points. Premièrement, le SRADDT doit, à mon sens, envisager trois échéances : le court terme, échéance du mandat pendant laquelle les élus vont essayer de concrétiser leurs engagements électoraux. Ensuite, une échéance de moyen terme, à dix ou quinze ans. Ce volet se prépare à l'avance, en se fondant sur des analyses économiques, territoriales, sur l'évolution de la démographie, en partenariat avec l'INSEE. Et, enfin, l'échéance du très long terme. Il s'agit par exemple des projets de plus grande échelle à vingt ans. Il est nécessaire de commencer à les préparer très tôt, car des alliances sont à construire, des terrains sont à réserver. Or, je ne trouve jamais ces trois volets dans les schémas, qui se contentent de décrire un monde idéal. Au final, on se rend compte que les projets inscrits il y a vingt-cinq ans en sont au même stade aujourd'hui. Cette planification est une vraie question de fond. Cette organisation en trois volets se retrouve d'ailleurs dans les schémas allemands.

Deuxièmement, la contractualisation est nécessaire. Je n'ai pas approuvé l'idée des conseillers territoriaux développée par la précédente majorité, mais le principe sous-jacent de contrat entre les départements et la région me paraissait fondamental. Il s'agirait, à mon sens, de faire discuter ensemble ces collectivités afin qu'elles répartissent les compétences et s'épaulent pour se rassembler dans l'action. Une deuxième contractualisation, avec les intercommunalités, est également nécessaire. Il existe un consensus aujourd'hui pour les renforcer. En Allemagne et en Italie a été fait le choix, il y a plusieurs années, de diminuer le nombre de communes à 8 000. Or, ces deux pays souhaiteraient aujourd'hui réduire encore ce nombre de moitié. En France, nous avons pris du retard dans la réduction du nombre de communes mais nous avons développé l'intercommunalité. Il y a aujourd'hui quelque 2 500 intercommunalités en France. C'est à mon sens un outil d'avenir. Mais elles ont également besoin de contrats : elles doivent savoir où elles vont avec l'Etat, la région, les départements. Si cette notion de contrat est absente des documents, alors ces derniers n'ont aucune utilité.

M. Jean-Luc Fichet, rapporteur. – Dans notre rapport, nous avons insisté sur cet aspect. Il est évident que l'effectivité des SRADDT passe par la contractualisation. Mais cela présente toutefois une difficulté. La prospective, le long terme sont hasardeux. Le contrat doit porter sur la durée du mandat, le court terme.

M. Yves Krattinger. – Ce que je voulais dire, c'est que si l'on prépare un schéma aujourd'hui, le premier volet sera consacré à la période 2014-2020, le temps de le mettre en place. Le deuxième volet couvrira la période 2020-2025 et le troisième, la période 2025-2035. Il est nécessaire, à mon sens, de prévoir le très long terme dans ces documents. Mais il est également important de préciser que ces objectifs sont du très long terme et ne se réaliseront donc pas d'ici la fin du mandat.

M. Edmond Hervé. – Le responsable politique doit toujours rechercher le consensus. Or, cela dépend de l'ancienneté des élus, et de leurs expériences. En effet, le travail n'est pas du tout le même avec une assemblée délibérante dont les trois quarts sont de nouveaux élus, qui peuvent éprouver une certaine méfiance vis-à-vis de l'administration car elle a travaillé avec la précédente majorité, ou lorsque la majorité des élus a de l'expérience, connaît les habitudes de travail des uns et des autres.

Mme Jacqueline Gourault, présidente. – Je souhaiterais poser une question technique. J'ai bien entendu l'ensemble des remarques qui ont été faites. Il me semble que votre rapport se concentre plus particulièrement sur les outils économiques de l'aménagement du territoire. Peut-être serait-il souhaitable de le préciser dans le titre ?

M. Jean-Luc Fichet, rapporteur. – En effet, nous avons choisi le titre suivant : « Les collectivités territoriales et le développement économique : vers une nouvelle étape ».

Le rapport est approuvé.

**Annexe 2 :
Liste des personnes auditionnées**

Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR)

M. Emmanuel BERTHIER, Délégué interministériel, Mme Caroline LARMAGNAC, Conseillère dynamique des territoires

Assemblée des départements de France (ADF)

M. Gérard ROCHE, Président de la commission Développement économique, emploi, agriculture et tourisme de l'ADF, Sénateur et Président du conseil général de la Haute-Loire

Association des maires de France (AMF)

M. Jean GIRARDON, Vice-président de l'AMF, Maire de Mont-Saint-Vincent, M. Alexandre TOUZET

Assemblée des communautés de France (AdCF)

M. Daniel DELAVEAU, Président de l'AdCF, Président de Rennes Métropole, Maire de Rennes, M. Christophe BERNARD, Secrétaire général

Assemblée des CESER (conseil économique, social et environnemental régional)

M. Alain EVEN, Président

Association des Régions de France (ARF)

M. Jean-Michel GUERRE, Vice-président du conseil régional d'Auvergne en charge de l'attractivité des territoires et des politiques contractuelles régionales, M. Pascal GUITTARD, Directeur de l'agence régionale de développement des territoires d'Auvergne (ARDTA)

CNER

M. Pascal ALLIZARD, Président, M. Antoine ANGEARD, Délégué général

Direction Générale de la Compétitivité, de l'Industrie et des Services (DGCIS)

M. Pierre BRUNHES, Chef du service tourisme, commerce, artisanat et services à la Direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS), ministère du Redressement productif, M. Daniel LALANNE, adjoint de la Mission Action Régionale à la DGCIS

Contributions écrites

Chambre de commerce et d'industrie France (CCI)

Association des maires ruraux de France (AMRF)

Assemblée permanente des chambres de métiers et de l'artisanat (APCMA)