



Dans un article récent « Les Régions au cœur de la réindustrialisation »¹, nous disions que pour retrouver les chemins d'un développement équilibré qui prenne en compte les équilibres sociaux, la France devait se « réindustrialiser » et que pour cela elle devait faire le choix stratégique de quelques grandes filières et s'appuyer, en les promouvant, sur quelques grands « champions ».

Mais la réindustrialisation appelait aussi et surtout une politique de densification du tissu industriel qui créerait des leviers de croissance et des synergies entre de multiples entreprises moyennes et de tailles intermédiaires, dans un cadre global parfois en relation avec des firmes mondiales.

Nous soutenions l'idée que l'Etat était le mieux placé pour conduire une politique visant à définir de grands axes stratégiques et à appuyer des filières d'avenir. En revanche, exemples étrangers à l'appui, nous soutenions que la Région était le niveau adapté pour conduire et animer des politiques de renforcement et de densification du tissu industriel car ces politiques qui visent à soutenir des PME sont par essence « territoriales ». Mieux que l'Etat, affirmions-nous, les Régions sont en mesure de saisir la spécificité des territoires qui les composent, d'anticiper leurs évolutions, de les accompagner dans la valorisation de leurs potentiels.

Nous soutenions aussi l'idée qu'il fallait se penser dans une économie ouverte, sans inhibition devant le développement des échanges induits par la mondialisation et que, pour ne pas être perdants dans un contexte de compétition ouverte, il fallait avoir de manière constante la préoccupation de l'innovation.

Enfin, nous souhaitions que la nouvelle étape de la décentralisation en préparation aille résolument dans ces directions.

Aujourd'hui, les grandes lignes du (ou des) projet(s) de(s) loi(s) de décentralisation sont connues. Il semble qu'elles répondent en partie à notre attente mais en partie seulement. Force est de constater que si ce projet accroît les compétences des Régions en matière de développement économique en renforçant son rôle de chef de file, il ne traite pas de la problématique du développement. Mais avant d'entreprendre une lecture critique nécessaire de ce projet, rappelons ce que sont ces territoires qui permettent l'éclosion et le développement de systèmes productifs structurés autour de projets collectifs.

* Et Jacques Nodin pour les dernières parties.

¹ Cahier de Lasaire N° 47, *Réindustrialiser notre pays : quelle méthode ? Les régions au cœur de la réindustrialisation*, Paulette Pommier, Novembre 2012

1. LES TERRITOIRES ET LEURS PROJETS ÉCONOMIQUES

Revenons à la définition du territoire. Le territoire n'est pas (*a priori*) un espace administratif. C'est un espace « flou » construit par une configuration d'acteurs qui contribue à sa mise en dynamique et en développement. Il n'y a pas de partition idéale de l'espace régional en territoires, mais seulement des territoires construits à partir de l'histoire, de la géographie, des identités socioculturelles, et surtout des projets collectifs. La cartographie des territoires n'est pas immuable; elle est dynamique. Des territoires (de projets) naissent, évoluent et peuvent s'effacer avec les projets. Pour les entreprises, le territoire est une ressource (« un sucre lent ») car s'y développent des compétences distinctives et une capacité de mobilisation et de mise en relation des facteurs de la compétitivité.

Mais, face aux collectivités, les acteurs territoriaux porteurs de projets apparaissent faibles. S'ils doivent être un échelon capital dans les stratégies et les politiques de développement orientées sur la densification et la revitalisation du tissu productif, il convient de les légitimer en les identifiant, en le les reconnaissant, voire en les labélisant.

Qui est le mieux à même et le plus légitime pour accorder cette reconnaissance ? Quelle institution est la mieux placée pour favoriser l'émergence de projets de développement territorial? Qui disposera des ressources nécessaires pour les accompagner ? C'est à ces questions que nous tenterons de répondre.

2. UN PARTAGE DES COMPÉTENCES ENTRE L'ÉTAT ET LES RÉGIONS INAPPROPRIÉ

Après avoir affirmé le principe du chef de file de la Région, le projet législatif relatif à l'Acte III de la décentralisation organise de fait le partage de la compétence du développement économique principalement entre l'Etat et les Régions. Et ce, sur des critères qui n'ouvrent pas la voie à une optimisation de la performance².

2.1. LE CRITÈRE DE LA TAILLE DES ENTREPRISES

Ainsi le rédacteur du projet a retenu comme critère de partage des responsabilités entre les différents niveaux institutionnels pour les aides aux entreprises, leur taille. Loin de stratégies d'appui qui viseraient des ensembles cohérents d'entreprises interdépendantes, il semble accorder un crédit à l'approche traditionnelle de la subvention et du soutien individuel en établissant une hiérarchie selon la taille de celles-ci³.

Réservé à l'idée que les Régions puissent se positionner en interlocuteurs des grands groupes ou des entreprises de taille intermédiaire (ETI) présents sur le territoire régional, il segmente le tissu économique : aux Régions la responsabilité des PME, une responsabilité partagée avec l'Etat pour les ETI et, pour les grandes entreprises, l'Etat seul responsable.

² « La région sera confortée dans son rôle de chef de file en matière de développement économique ...

Les interventions des autres collectivités en matière d'aide aux entreprises devront s'inscrire dans le schéma régional ». Pour autoriser leur contribution, est réintroduite la clause de compétence générale.

³ En même temps, le pouvoir accordé aux Régions est si limité qu'on ne voit nulle part dans le projet la possibilité pour une Région de s'opposer à une aide locale jugée redondante ou inefficace ou de se substituer à une collectivité de base.

Sans doute, ce partage des compétences en fonction de la taille des entreprises est-il une résurgence de l'ancienne organisation du ministère de l'industrie qui traitait l'ensemble des PME dans une direction à part, réservant aux seules grandes entreprises le privilège de dépendre de directions ministérielles nobles organisées par branche.

Cette fragmentation fait fi des interdépendances existant au sein de l'économie régionale et dont est porteuse l'appartenance à un même territoire. Elle ôte aux Régions toutes possibilités concrètes de dynamiser les systèmes productifs locaux situés dans son orbite. Comment en effet agir sur un système productif en respectant cette segmentation ? Comment par exemple appuyer les éléments régionaux de la filière automobile si l'autorité publique régionale doit se soumettre aux exigences et calendrier de l'Etat pour dialoguer avec le constructeur sur l'avenir des établissements situés dans la Région⁴ ? Et comment, en respectant cette segmentation, la Région peut-elle développer une vision stratégique globale sur le moyen/long terme ? Une vision qui reposerait sur l'analyse systémique des fonctions des entreprises régionales et sur l'appréhension de la place que l'économie régionale occupe dans des ensembles plus vastes⁵.

En revanche, les micros entreprises, type d'entreprises ignorées par le rédacteur du projet de loi, auraient pu être reconnues de la compétence des communes ou mieux des intercommunalités.

Dans le cas des ETI, le projet crée une responsabilité partagée entre l'Etat et les Régions. Cette responsabilité partagée est une notion complexe et ambiguë ; il est certain que pour certains projets et pour la mise en œuvre de certaines politiques, il est souvent nécessaire de mobiliser des ressources de différentes origines : européenne, nationale, régionale, et même parfois locale. Ce qui implique une concertation ou tout au moins que la Région la plus concernée prenne en compte les priorités de l'Etat ou de l'Europe. Mais ceci est vrai pour toutes politiques de développement et non seulement pour celles qui concernent les ETI. Et cela ne signifie pas un partage de responsabilités. Une instance, et une seule, devrait être responsable et tenir compte des contraintes de l'environnement.

Pour autant, le développement des ETI, source de bien des espoirs, fondement même de la puissance industrielle de l'Allemagne, mérite que l'on s'y arrête.

2.2. DES POLITIQUES CIBLÉES ETI (I)

En premier lieu, rappelons notre diagnostic du processus de désindustrialisation de la France. Des ETI indépendantes et fragiles, parce que non soutenues par le système bancaire, et la volonté de croissance externe des grands groupes ont conduit à l'intégration et à la fusion de nombreuses ETI dans de grands groupes. Puis ceux-ci poussés par une mode de recentrage sur leur cœur de métier, ont cherché à se défaire d'activités jugées non essentielles et se restructurent pour regrouper ces activités dans des ETI intégrées qu'ils cherchent à vendre. Les repreneurs sont le plus souvent des groupes financiers sans tradition industrielle ou des

⁴ Cette segmentation paraît d'ailleurs en contradiction avec l'idée d'un pilotage partagé (voire pour certains d'un transfert) par l'Etat et les Régions des pôles de compétitivité.

⁵ Pour une analyse critique (et éloignée de cette approche systémique) des schémas régionaux de développement économique actuels, voir dans la revue *Projet n° 301*, novembre 2007, Entreprises et territoires, *La fausse évidence régionale*, Daniel Béhar et Philippe Estèbe. « *L'analyse de l'économie régionale se réduit, dans la plupart des cas, à l'énumération des secteurs présents dans le territoire régional, enrobés de grands agrégats, ramenés hâtivement à des moyennes nationales. ...Enfin, le territoire, c'est-à-dire les formes singulières de l'organisation sociale dans leur rapport à l'espace, est absent de ces récits régionaux.* »

groupes industriels étrangers. Après avoir récupéré le savoir faire, la clientèle et les brevets, ceux-ci vont ensuite fréquemment chercher à liquider les activités productives, trouvant un avantage financier à commercialiser des produits importés depuis leur base nationale ou provenant de sous-traitants localisés dans des pays à moindre coût salariaux.

Pour inverser ce processus, il faudrait :

- d'une part que les Régions veillent à la préservation et au développement des ETI indépendantes (ETII) présentes sur leur territoire,
- d'autre part que l'Etat et les Régions interviennent conjointement auprès des grands groupes pour que ceux-ci, quand ils cherchent à se désengager de certaines de leurs activités, évitent de les céder à des repreneurs étrangers et cherchent au contraire à constituer des ETI ayant vocation à devenir indépendantes⁶ en s'appuyant sur des entrepreneurs ancrés régionalement (des capitaines d'industrie régionaux).

Le principe de la segmentation induit un autre risque : celui de dissocier les éléments constitutifs de la dynamique économique, à savoir entreprises, formation, et recherche. Les Régions ont récemment appris, comme l'Etat, que c'est de la mise en synergie de ces composantes que dépend l'efficacité d'un système industriel/économique. Il est impératif de poursuivre dans cette voie, sans ignorer les difficultés de sa mise en pratique dans un Etat où l'Enseignement et la Recherche sont des compétences de l'Etat.

2.3 RÉGIONS ET MÉTROPOLES

Que la Région voit son rôle de chef de file en matière de développement économique conforté va dans le sens de nos préconisations. Mais que penser de l'intrusion des métropoles et des communautés métropolitaines ? La Région va devoir, dans un rapport de force le plus souvent à son désavantage, intégrer dans son *Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation*, les stratégies de développement élaborées par les métropoles⁷.

Le schéma de développement économique dont la Région se dotera pourrait du coup n'être que l'addition d'objectifs et de plans morcelés voire concurrents. Les territoires métropolitains sans aucun doute doivent participer à la construction de la stratégie régionale, mais ces territoires-là au même titre que les autres. A la Région doit revenir la possibilité d'effectuer des arbitrages, de proposer des coopérations et des solidarités entre territoires, de mettre en avant les projets les plus prometteurs. Or si les projets métropolitains sont acceptés a priori d'emblée dans le schéma régional, comment faire accéder les territoires non métropolitains aux activités « post industrielles » : innovation, services aux entreprises, économie numérique, industries culturelles, activités créatives...qui spontanément voient le jour dans les villes ? Comment faciliter leur accès aux centres de recherche et d'innovation qui sont tous (à quelques exceptions près) situés dans les agglomérations ? Le pouvoir donné aux métropoles qui hébergent majoritairement ces centres doit servir un espace plus large que

⁶ On pourrait concevoir que soit réalisé un processus de scission avec distribution des actions de la nouvelle société aux actionnaires du groupe, la BPI ou d'autres banques d'investissement intervenant pour racheter provisoirement les actions des actionnaires de référence du groupe afin d'aider à la constitution d'un groupe d'actionnaires de référence de la nouvelle ETII.

⁷ « Ce schéma intègre la stratégie arrêtée sur leur territoire, après consultation de la Région, par les métropoles. Ces stratégies sont communiquées à la Région au plus tard trois mois avant la date limite d'adoption du schéma Régional » Projet de loi de décentralisation.

l'espace métropolitain. Au risque sinon de voir se développer au sein de l'espace régional une économie à deux vitesses et une accentuation des inégalités entre territoires.

3. LA TAILLE DES RÉGIONS : ENTRE FAUX PROBLÈME ET QUESTION TABOUE

La question de la taille des Régions est une question récurrente en France, tant sont grands les écarts en superficie et poids économique entre les Régions françaises. La question est d'autant plus justifiée que l'attractivité et la visibilité ont il y a peu encore été considérées comme des déterminants de la performance. D'où la mise en place par de nombreuses collectivités territoriales, d'actions de communication, de promotion, de marketing territorial au coût souvent élevé.

Cette interprétation des ressorts du développement et de la compétitivité : attractivité et taille, qui ont aussi compté dans l'action de l'Etat pendant de nombreuses années - celles qui l'ont vu peu interventionniste se reposer sur les investissements directs étrangers (IDE) pour stimuler sa croissance économique - ne semble pas fondée. Certaines Régions européennes à fort taux de dynamisme ⁸ invalident d'ailleurs cette thèse: modestes par leur taille, elles sont peu actives sur le plan du marketing territorial. Plus que la taille des Régions, c'est le mode d'organisation, le capital social, la confiance, les politiques suivies, les ressources disponibles pour conduire ces politiques qui sont les vrais déterminants de la compétitivité.⁹ Le transfert de compétences prévu par les projets de loi de décentralisation n'implique donc pas un nouveau découpage en Régions du territoire national.

En revanche, des associations, des partenariats peuvent permettre de surmonter des handicaps liés à la taille. Et se montrer moins complexes que des fusions¹⁰. L'idée de partenariat a été mise en application avec succès par les universités régionales qui se voyaient exclues a priori de la carte des PRES (Pôles de recherche et d'enseignement supérieur) comme l'Université de Bourgogne et celle de Franche-Comté. A défaut de fusionner, elles ont décidé de s'associer et obtenu le label (et les financements à la clef).

Pour autant, la taille des Régions n'a pas à être considérée comme une question taboue. Le débat sur d'éventuels regroupements de Régions peut être ouvert à la condition d'y associer les habitants et les acteurs. En tout état de cause, ce ne peut être un préalable à la définition des compétences des Régions dans le développement économique.

⁸ Voir l'article cité du Cahier de Lasaire : Haute Autriche : 1,4 million d'habitants, Pays basque : 2,1 ; à comparer avec la Bourgogne : 1,6 ; Franche-Comté : 1,2.

⁹ Voir dans *Projet*, n° 301, 2007 : *Dynamiques des partenaires lillois* : « la tentation est grande de croire que le marketing territorial est condition de l'attractivité. S'il est vrai que les activités économiques recherchent des « terreaux locaux », le partenariat stratégique entre entreprises et territoire doit porter sur les facteurs déterminants de la production – formation recherche, qualité de l'espace –, et non seulement sur les événements susceptibles d'attirer l'attention ».

¹⁰ Le mythe du grand a gagné de nombreux domaines ; les Universités par exemple dont il est dit qu'elles seront plus performantes en raison de leur nombre d'inscrits. Mais sait-on que Harvard, pour ne citer que cette Mecque de l'enseignement supérieur aux USA, compte moins de 20 000 étudiants (premier et deuxième cycle) ? L'Université de Toulouse, elle, se flatte de dépasser les 100 000.

4. LES RÉGIONS AURONT-ELLES LES MOYENS DE LEUR POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ?

Si les Régions ont la responsabilité de promouvoir le développement économique régional et la structuration de systèmes productifs territorialisés, elles doivent disposer des moyens financiers nécessaires. Le projet de loi de décentralisation ne précise pas le schéma de financement envisagé. L'Etat ne sera-t-il pas tenté de se décharger du coût de la politique des pôles de compétitivité sur les Régions au moment même où l'Etat a annoncé une réduction de ses dotations aux collectivités territoriales ? Peut-être n'est-ce pas dans la loi que ce problème devait être traité. Mais cette question ne peut être passée sous silence ; il convient d'avoir sur ce point une doctrine.

4.1. L'INADÉQUATION ACTUELLE DES RESSOURCES ET DES BESOINS

Le transfert de compétences implique que les Régions soient dotées de moyens pour conduire la réflexion stratégique et la maîtrise d'œuvre du développement économique, ce qui signifie la couverture des coûts d'expertise, d'identification des projets, de suivi et d'évaluation. Il faudra aussi que les Régions puissent soutenir des structures d'animation et de gouvernance des projets territoriaux. Tout ceci représente des dépenses imputables sur le budget courant.

Par ailleurs, elles devront attribuer ou faciliter l'accès de certains projets territoriaux à des aides "remboursables".

Les ressources actuelles des régions semblent bien inadaptées.

En effet, elles ne disposent pas d'une fiscalité propre mais reçoivent le produit de diverses taxes dont elles n'ont pas la maîtrise. Elles se retrouvent donc en état de faiblesse vis à vis des métropoles qui, elles, ont leurs ressources propres et la capacité de les adapter à l'évolution de leurs besoins.

Quatre voies doivent être explorées et combinées pour corriger ce déséquilibre.

4.2. LA CRÉATION D'UNE FISCALITÉ RÉGIONALE PROPRE

Elle serait naturelle, mais sur quelle base ? Elle devrait pouvoir s'appuyer comme pour les autres collectivités locales (et comme dans la plupart des pays) sur une fiscalité foncière renouvelée, et renforcée car elle est très faible en France¹¹, mais il paraît difficile de le faire sans une révision des valeurs locatives cadastrales qui sont obsolètes. Cette voie nécessaire est jugée délicate à mettre en œuvre et est sans cesse repoussée.

4.3. LA CONSTITUTION D'UN FONDS

Aussi préconiserons-nous que les Régions disposent pour l'appui aux projets territoriaux (pôles de compétitivité entre autres) d'un fonds alimenté par l'Etat (un fonds unique pour l'ensemble des Régions ou un fonds par Région ?), sur le modèle du FUI (Fonds unique interministériel) géré par OSEO pour le financement des actions dans les pôles de compétitivité et autres clusters.

¹¹ D'où une imposition de la fortune au profit de l'Etat central.

4.4. RÉGIONALISER LA GESTION DE LA BPI

Pour d'autres besoins comme la couverture de dépenses non remboursables (subventions ou passations de marchés), on ne peut imaginer mettre à contribution la BPI. En tant que banque, elle doit agir avec la perspective d'un juste retour. Par contre elle pourrait aider par des prêts ou des prises de participation des entreprises « commerciales » gérées selon un principe de juste retour sur investissements.

Et rien n'interdirait qu'elle introduise dans ses critères de décision d'octroi de prêts aux entreprises, leur intégration dans un système productif structuré et actif. Car une entreprise insérée dans un système de relations territoriales aura plus de chances de se développer qu'une entreprise isolée. C'est tout l'enjeu de la régionalisation de la gestion de la BPI qui devrait appuyer les projets de développement territoriaux intégrés dans la stratégie régionale.

4.5. UNE RÉELLE APPROPRIATION PAR LES RÉGIONS DE LA GESTION DU FEDER

Enfin il convient de ne pas négliger l'opportunité nouvelle donnée aux Région par le transfert de la gestion du FEDER (Fonds européen de développement régional) et du FSE (Fonds social européen) pour la prochaine programmation des fonds structurels 2014-2020¹². Les Régions devraient s'en saisir et trouver avec le FEDER en particulier une manne utile pour soutenir leurs filières/clusters prioritaires puisque les orientations communautaires vont dans le sens d'un soutien par chaque région de quelques clusters¹³, le FSE venant en appui pour l'accompagnement des politiques d'emploi et de formation.

Encore faudrait-il que ce transfert de la gestion du FEDER soit réel et non annihilé par le maintien d'un pouvoir de contrôle *a priori* pointilleux et paralysant de la part des services de l'Etat.

5. NOTRE VISION DU RÔLE DES RÉGIONS

5.1. LES SOLIDARITÉS SOCIO-ÉCONOMIQUES TERRITORIALES

L'appui aux solidarités territoriales est un domaine où les Régions doivent exceller, à bonne distance des territoires pour les connaître et les appuyer dans la formulation et le portage de projets. Elles doivent en particulier les aider à faire émerger de nouveaux emplois, de nouvelles activités et de nouveaux clusters.

¹² Rappelons en l'importance: ils étaient de 23.3 milliards d'euros pour l'ensemble des fonds structurels dont 10,1 de FEDER pour la période 2007-2013 pour :

- des aides directes aux investissements réalisés dans les entreprises (en particulier les PME) afin de créer des emplois durables;

- des infrastructures liées notamment à la recherche et l'innovation, aux télécommunications, à l'environnement, à l'énergie et au transport;- des instruments financiers (fonds de capital-risque, fonds de développement local, etc.) afin de soutenir le développement Régional et local et favoriser la coopération entre les villes et les Régions;- des mesures d'assistance technique.

¹³ Décidé au niveau communautaire, les Régions vont devoir présenter selon une approche sélective des documents de stratégie basés sur le développement de quelques filières/clusters : « À l'échelle des régions, des stratégies de « spécialisation intelligente » devront permettre aux territoires de concevoir des stratégies de développement spécifiques, fondées sur la priorisation de domaines d'activités ou secteurs technologiques répondant à leurs atouts. Dans le cadre des futurs programmes opérationnels, la spécialisation intelligente est un moyen préconisé par la Commission aux régions pour optimiser l'impact des fonds structurels. » (Horizon 2020). Guide pour la préparation des stratégies de spécialisation intelligente des régions françaises.

Mais où sont situés les systèmes productifs territorialisés (SPL) que devraient appuyer les Régions ?

L'expérience tant nationale qu'internationale a montré l'intérêt des méthodes d'appels à projets pour stimuler les systèmes productifs latents sur les territoires et permettre à des leaders potentiels de prendre le leadership. C'est cette voie qui a été suivie par l'Etat qui ne voulait pas imposer des choix de groupements d'entreprises (et filières économiques) qui ne reposeraient pas sur des acteurs motivés et engagés sur la durée.

Un petit nombre de Régions françaises ont procédé de même pour faire émerger, après la vague de labellisation des SPL et des pôles de compétitivité, de nouveaux systèmes productifs ou clusters. Il y a en effet une obligation pour la Région de se préoccuper de tous ses territoires, et non seulement de ceux qui concentrent d'importants foyers d'innovation technologique.

5.2. UN MODÈLE DE DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL EFFICACE DEVRAIT S'APPUYER SUR LES 6 IDÉES SUIVANTES :

- 1) **Réaffirmer et garantir la compétence de la Région** et sa prééminence effective sur les autres collectivités territoriales en matière de développement économique dans la mesure où elle a la capacité d'apporter de la cohérence et une dimension stratégique aux projets économiques des territoires (dont les métropoles mais pas uniquement). Avoir une **approche globale de l'économie** en y englobant, l'industrie, les services, l'agriculture, l'agroalimentaire, l'économie sociale et solidaire ainsi que les facteurs de développement des ressources humaines et de l'innovation: formation, enseignement supérieur, recherche, dispositifs d'appui à l'innovation et à la création d'entreprises.
- 2) Avoir une **approche globale de l'économie** en y englobant, l'industrie, les services, l'agriculture, l'agroalimentaire, l'économie sociale et solidaire ainsi que les facteurs de développement des ressources humaines et de l'innovation: formation, enseignement supérieur, recherche, dispositifs d'appui à l'innovation et à la création d'entreprises.
- 3) **Repérer les activités d'avenir** (à travers les clusters existants ou à construire) et les savoir-faire redéployables¹⁴. Les Régions doivent se projeter dans l'avenir et participer aux grandes transformations de l'économie comme à l'émergence d nouvelles filières, activités et modes de produire (transition énergétique, économie circulaire...). Elles doivent effectuer des sélections en croisant avantage spécifique régional et territoires.
- 4) **Ajuster et coordonner les politiques** de formation et de soutien à l'innovation avec les filières/clusters. Ce que l'Etat ne parvient pas à bien réaliser, il faut fortement inciter les Régions à le réussir ; c'est l'articulation entre la recherche,

¹⁴ Mieux que par l'activité, l'approche par *savoir-faire redéployable* permet de construire des stratégies sur la durée qui permet de ne pas s'enfermer dans un secteur mais de prévoir des évolutions vers des activités différentes moins exposées à l'obsolescence ou à la concurrence sur la base des compétences présentes.. Voir *L'urgence industrielle*, Gabriel Colletis, Les bords de l'eau, 2012, la logique de spécification des territoires qu'il distingue de la spécialisation.

l'innovation et la formation, et l'industrie¹⁵. Il en va de même de la question de l'adéquation entre l'offre de formation et les besoins de l'industrie, tant au niveau de la formation initiale que de la formation continue.

- 5) **Faire participer** les acteurs locaux, notamment les représentants des partenaires sociaux à toutes les approches stratégiques et prospectives. À cette fin, les Régions peuvent utiliser leurs « pouvoirs d'invitation » c'est-à-dire leur capacité à inviter et réunir les acteurs de la Région. De même doivent-elles rassembler les territoires (pourquoi pas au sein d'une *Conférence des territoires* ?) car si l'émulation stimule l'imagination et en cela est vertueuse, une mise en concurrence outrancière dont naîtrait une guerre des territoires aurait des effets ravageurs.
- 6) Promouvoir la dimension sociale du développement économique au service des territoires et encourager dans cet esprit les expérimentations.

6. QUELLE PLACE POUR LES REPRÉSENTANTS DES SALARIÉS DANS CES POLITIQUES DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ?

À un moment où les crises et les mutations économiques se généralisent et où un nouveau cadre de responsabilités des institutions décentralisées va être défini, la question de la participation des représentants des salariés revêt une importance majeure. Ces derniers doivent être parties prenantes des débats sur l'avenir du développement des territoires. Or leur participation s'avère souvent délicate car il leur faut à la fois se positionner sur le long terme et ne pas renoncer à défendre dans le court terme les salariés dans leurs emplois menacés. Cette participation est difficile également en raison du caractère flou, non institutionnel de l'espace territorial.

Certes le projet de loi de décentralisation prévoit de demander aux Régions de mettre en place un schéma, une planification du développement économique régional et bien que non dit explicitement, cette demande peut s'interpréter comme faisant appel à une démarche participative. Derrière la Région, les acteurs du développement seraient –selon une interprétation positive– invités à penser leur avenir commun et à définir le territoire sur lequel ils décident de développer ensemble un projet.

Deux niveaux de participation paraissent stratégiques et devoir être renforcés: le niveau régional et le niveau des territoires¹⁶. Bien sûr on sera attentif à ne pas multiplier les instances, ce qui nuirait à une véritable participation. Car si les organisations patronales ont suffisamment de représentants pour être présents dans toutes les instances, il n'en n'est pas de même des organisations syndicales de salariés.

¹⁵ Voir diagnostic du Rapport Gallois sur la compétitivité et l'emploi.

¹⁶ Au niveau national, c'est le Haut conseil des territoires (présidé par le Premier ministre, chargé du « *dialogue entre l'Etat et les collectivités territoriales pour la mise en cohérence des politiques publiques partenariales* ». qui devrait accueillir ces représentants. Nous proposons d'y prévoir la présence de plusieurs présidents de CESER et des secrétaires généraux des cinq confédérations syndicales de salariés et des trois d'employeurs.

6.1. AU NIVEAU RÉGIONAL

On peut penser que les Comités économiques, sociaux et environnementaux régionaux (CESER) seront les instances qui sauront faire participer les représentants des salariés.

Mais, les CESER dans leur composition et leur mode de fonctionnement (ces organismes mettent sur un pied d'égalité toutes les composantes: syndicats, associations,...) ne sont-ils pas plus un lieu d'expression de la société civile que celle des acteurs socio-économiques ? Et sont-ils réellement adaptés à la fonction de participation aux questions de développement économique ?

Il y a lieu de faire une distinction entre :

- l'expression de la société civile, des usagers, des consommateurs qui est nécessaire au sein d'instances comme les CESER, les Conseils de développement...
- l'action et l'expression des acteurs directement impliqués dans le développement (les organisations syndicales et patronales).

Une distinction que l'on pourrait traduire par d'une part la démocratie participative et d'autre part la démocratie sociale.

Pour cette dernière, il est proposé la constitution au niveau régional d'une instance spécialement dédiée aux questions économiques : **le comité consultatif (ou stratégique) sur le développement régional** qui pourrait dans un premier temps réunir les membres des collèges 1 et 2 du CESER.

Restera à définir pour cet espace de dialogue social, le lieu, le contenu et les champs d'intervention. Un lieu à la fois d'expertise, d'anticipation, et de gestion des évolutions économiques sur le territoire. Un lieu de préparation de la contractualisation territoriale. Il pourrait sans doute aussi être un lieu de regroupement des multiples instances du paritarisme, ce qui en limiterait le nombre, assurerait une plus grande efficacité et rationaliserait les moyens humains engagés.

6.2. AU NIVEAU TERRITORIAL

Cette question de la participation des représentants des citoyens en tant que travailleurs (qu'ils soient salariés ou chômeurs) se pose aussi pour la gouvernance des projets territoriaux. Les syndicats sont-ils prêts à s'y engager ? Resteront-ils sur la réserve ? Préféreront-ils ne s'intéresser aux territoires que tard, quand le site sera en crise ? Ou parviendront-ils à s'approprier ces nouveaux espaces de dialogue plus flous que les instances traditionnelles de concertation ? Ces questions valent aussi pour les représentants du patronat dont on peut se demander s'ils accepteront que les salariés participent à l'élaboration de leur avenir.

L'expérience des trente dernières années, depuis le lancement par Pierre Mauroy et Jean Auroux des Comités de bassin d'emploi jusqu'à la mise en place des pôles de compétitivité, devrait être réexaminée de ce point de vue pour vérifier si le pessimisme de certains en la matière est réellement justifié et pour imaginer, si nécessaire, des chemins pour en contourner les obstacles.

La mise en œuvre de la politique des pôles de compétitivité qui a suscité un fort engouement chez nombre d'acteurs, représentants de salariés entre autres, offre un cadre approprié pour cette réflexion. Ceci malgré les consignes gouvernementales qui ont fermé la porte aux organisations représentatives de salariés refusant leur présence dans les instances de gouvernance¹⁷. Toutefois des initiatives ont été prises. Il conviendrait de les étudier, voire de s'en inspirer pour favoriser une capacité de participation et d'anticipation (moins d'ailleurs dans les instances créées en vue de sélectionner les projets de R&D en réponse aux appels à projets de l'Etat que dans les instances plus stratégiques qui réfléchissent et préparent de nouvelles orientations de l'activité des entreprises du pôle et des innovations technologiques)¹⁸.

Les pôles de compétitivité (auxquels on ne peut certes pas réduire la politique de développement régional) sont en effet porteurs de questions qui montrent l'intérêt d'un suivi attentif de la part des représentants des salariés. Par exemple : quelles seront les conséquences sur le territoire d'une innovation technologique de rupture, les retombées sur le tissu productif des innovations, où s'effectuera le passage au stade industriel des innovations produites par les pôles, quelles conséquences auront les nouvelles pratiques de gestion de l'emploi.... Ils témoignent de l'intérêt pour les représentants des organisations syndicales de salariés d'être parties prenantes de cette politique¹⁹.

Ces mêmes pôles offrent l'occasion de se poser la question des modalités de participation des représentants de salariés dans une instance de gouvernance des territoires. Ne faudrait-il pas encourager la constitution d'un *groupe syndical territorial pluraliste* qui suivrait de façon régulière le pôle ? Celui-ci pourrait désigner parmi ses membres un (ou plusieurs) représentant(s) qui assurerait la liaison voire la représentation auprès des instances de gouvernance du pôle. Les modalités précises seraient à définir au cas par cas au plan local en liaison avec le Comité stratégique issu du CESER mentionné plus haut.

Mais la question de la représentation syndicale dans la gestion des territoires ne sera pas résolue sans l'appui des grands acteurs publics, notamment les élus, et tout particulièrement les élus régionaux²⁰.

Ce texte a été élaboré à la demande du groupe de travail²¹ « reformes des territoires » mis en place par le bureau de du CA de Lasaire. Il a fait l'objet d'une discussion collective avec ses auteurs.

¹⁷ D'où de nombreuses interpellations des préfets de la part de représentants des principales confédérations qui ont été suivis, ici ou là, de solutions « arrangées », des compromis visant à satisfaire ces attentes. Ainsi, en Franche Comté a été créée dans le pôle des microtechniques une commission où les employeurs et les syndicats discutent régulièrement formation, emploi, compétences.

¹⁸ Voir *Dialogue social territorial : les atouts de la proximité*, Jacques Perrat, ADEES, 2009. Parmi les cas cités de participation de représentants syndicaux, notons celle de la CGT dans un travail sur l'anticipation des évolutions technologiques dans le pôle de compétitivité Plastipolis.

¹⁹ *Les pôles de compétitivité : de l'innovation productive à l'innovation sociale ?*, Jacques Perrat, Emmanuelle Puissant, ADEES Rhône-Alpes, Décembre 2012.

²⁰ En Rhône Alpes, à l'initiative du Conseil régional, a été mise en place une commission mixte CR/ Conseil économique et social: PERIC (Partenariat, économie, recherche, innovation, compétitivité) qui reçoit des informations sur l'activité des pôles de compétitivité et sur les financements accordés par le Conseil régional, d'autant que ces financements sont liés à certaines conditions d'emploi et de développement équilibré du territoire.

²¹ composition du groupe : JC. Boual, JL.Chauzy, J.Decaillon, JF.Deral, PM.Dugas, P.Flachard, JL .Gibou, AM.Grozelier, P.Heritier, JM. Lamarche, R.Mounier-Vehier, J.Nodin, A.Pichon, P.Pommier.