

Évaluation et recommandations*

* Les analyses développées dans ce rapport s'appuient sur les informations disponibles à la fin 2005.

*La France et ses régions sont confrontées
à des problèmes structurels...*

Dans les années récentes, la décélération de la croissance et les difficultés pour renforcer la compétitivité de l'économie française ont amené le gouvernement à porter plus d'attention aux faiblesses structurelles du pays. Parmi celles-ci, l'importance des niveaux de chômage, les performances médiocres en matière de création nette d'entreprises, la faiblesse des investissements en R-D du secteur privé ou la capacité insuffisante à coopérer des entreprises constituent des problèmes récurrents. Ces problèmes affectent à un degré ou à un autre les différentes régions et handicapent leurs capacités de croissance et de création d'emplois.

*... mais des rééquilibrages ont eu lieu
et de nouvelles sources de croissance
sont exploitées*

Dans le même temps la situation des territoires n'est pas restée figée. On constate par exemple qu'un redéploiement de la population s'opère en faveur des régions de l'Ouest et du Sud. Plusieurs grandes villes voient leur marché de l'emploi croître plus vite que Paris pour les qualifications supérieures et prennent un poids significatif dans le développement économique du pays. Même si l'économie du savoir reste encore très polarisée territorialement, l'Île-de-France mais aussi d'autres régions notamment Provence-Alpes-Côte d'Azur, Rhône-Alpes, Midi-Pyrénées ou Aquitaine, tirent de plus en plus parti de leur spécialisation dans ce domaine. De nouvelles opportunités de développement émergent aussi dans de nombreuses zones rurales, alimentées par l'arrivée de populations nouvelles même dans des territoires isolés. De manière générale, les dynamiques des territoires se différencient. Les trajectoires varient souvent fortement même entre marchés locaux du travail voisins ou au sein d'une même région administrative.

La politique régionale autrefois très orientée vers les infrastructures et l'aménagement du territoire met maintenant plus l'accent sur la compétitivité des régions

Dans ce contexte, la politique régionale a évolué en adaptant ses réponses aux diverses situations territoriales. Elle continue certes de miser sur les grands projets, de renforcer les infrastructures de désenclavement et les investissements pour les transports collectifs urbains. Cependant, maintenant que le territoire national bénéficie de réseaux de transport et de télécommunications modernes et qu'un maillage relativement dense d'autoroutes et de lignes de chemin de fer à grande vitesse a été réalisé, la politique régionale a aussi recours à de nouveaux instruments. Elle privilégie la compétitivité des territoires et met à profit les potentiels de développement inexploités notamment pour créer des sources de croissance alternatives face aux délocalisations. Aux objectifs traditionnels d'équilibre, d'accessibilité et de péréquation, fondés sur des instruments de redistribution et des aides directes aux régions en difficulté s'ajoutent aujourd'hui des dispositifs ouverts à la participation des entreprises, promouvant les incitations à l'investissement (par des appels à projets) et encourageant l'amélioration des coopérations locales porteuses de croissance.

Avec la décentralisation, cette politique est de plus en plus mise en œuvre en partenariat avec les différents niveaux de gouvernement

La DATAR – récemment renommée DIACT (Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des Territoires) et les ministères compétents ne sont plus les seuls acteurs en ce domaine. Les structures de gouvernance, sur lesquelles repose la politique régionale, ont en effet été réformées par un mouvement de décentralisation entamé dans les années 80 et renforcées récemment par une seconde vague de lois. Le système français est marqué à la fois par la multiplicité des intervenants et par le maintien d'un rôle fort du gouvernement central. La décentralisation a néanmoins introduit des innovations institutionnelles qui permettent de substituer à des relations hiérarchiques une prise en charge plus partenariale de la politique régionale. La concertation entre l'État et les collectivités territoriales est en effet cruciale pour préserver la cohérence des interventions. Cette évolution constitue une ouverture au dialogue entre les acteurs et à l'apprentissage des décideurs publics à une culture de codécision et de négociation.

À l'échelon national et territorial, les actions publiques en faveur de la compétitivité visent à tirer parti des capacités de développement de toutes les régions. Dans ce but trois axes sont prioritaires

Face aux problèmes d'emploi et d'affaiblissement de la croissance, l'amplification de la stratégie de développement régional est une question clé pour le gouvernement comme pour les autorités régionales et locales. Il s'agit tout autant de consolider les dynamiques de croissance dans les régions motrices et notamment dans la région capitale que d'identifier les avantages compétitifs des autres régions et de les mettre à profit. Pour ce faire, trois axes d'intervention ont été retenus : a) l'innovation et la diffusion de la connaissance pour moderniser les économies territoriales et renforcer les capacités compétitives des territoires en développant des synergies entre entreprises et centres de recherche publics et privés; b) la recherche dans les territoires urbains et ruraux de sources réelles de développement et l'aide aux territoires en restructuration afin d'assainir et de relancer l'activité. À cet égard, la multiplication des situations entre le rural isolé et les grandes métropoles appelle à une diversification croissante des approches pour adapter les politiques régionales à la variété des profils locaux et régionaux et des interactions entre le rural et l'urbain; c) l'amélioration de l'accès aux infrastructures là où un certain retard perdure, en particulier dans le domaine des technologies de l'information et de la communication et notamment de l'accès compétitif au haut débit.

a) Le premier axe s'inscrit dans la ligne de la nouvelle approche stratégique adoptée par le gouvernement sur les « clusters » régionaux

La promotion des « clusters » et de leurs liens avec les instituts publics de recherche constitue une thématique importante de la politique de compétitivité régionale. Celle-ci s'efforce de cibler les potentiels inutilisés en matière de coopération d'entreprises et de collaboration entre les firmes et le système de la recherche. Fondé sur les concepts de grappes d'entreprises et de systèmes d'innovation, le *programme des pôles de compétitivité* est la pièce maîtresse du dispositif. Il offre des possibilités de remédier au déficit d'innovation et de coopération qui souvent caractérise les entreprises françaises, notamment en cherchant à activer les « clusters » dans le pays. Cette vision régionale du développement économique confie un rôle important aux collectivités territoriales dans plusieurs domaines : la stimulation des mises en relation des acteurs, l'abondement des financements gouvernementaux et le soutien aux programmes nouveaux.

Même si les partenariats publics/privés pour la recherche faisaient déjà l'objet de soutiens publics avant que le programme des pôles de compétitivité ne soit lancé, celui-ci donne une impulsion majeure à la R-D conjointe et à l'innovation

Le gouvernement avait par le passé déjà pris de nombreuses initiatives pour le travail en partenariat entre la recherche publique et les entreprises, la plupart du temps sur une base territorialisée. On peut mentionner par exemple la création depuis la loi de 1999 des Réseaux de recherche et d'innovation technologique (RRIT), des Équipes de recherche technologique dans les universités (ERT), ou encore des incubateurs publics régionaux. Par rapport à cette multiplicité de mesures, le programme des pôles de compétitivité présente plusieurs avantages : a) il est clairement enraciné dans les régions; b) il est d'envergure de par le nombre des projets et le niveau des budgets annoncés; c) il est porté par les entreprises qui sont les chefs de file de l'opération; et d) il prend en compte la dimension systémique de l'innovation en associant une pléiade d'acteurs.

Un certain nombre de questions se pose toutefois concernant la complexité des procédures mises en place et les apports de fonds

L'appel à projets initial visant à identifier ces pôles de compétitivité a remporté un plein succès. 105 candidatures ont été enregistrées sur tout le territoire en dépit de la complexité des systèmes de gouvernance à mettre en place, de la participation de multiples acteurs du privé et du public et d'une période particulièrement courte (novembre 2004-février 2005) pour mettre au point les dossiers. Ce bon départ n'écarte toutefois pas certains risques pour les étapes suivantes. On peut constater que :

1. l'État central a validé dans leur principe 55 des 66 projets de contrats cadres concernant les pôles sélectionnés (deux d'entre eux ont été fusionnés) lors du Comité interministériel d'octobre 2005 (maintenant renommé Comité interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires (CIACT). Neuf contrats ont été ajoutés à la liste lors du CIACT de décembre 2005. Ces partenariats publics/privés fixent le périmètre des pôles, ouvrent leur gouvernance aux collectivités territoriales et fournissent des indications sur la stratégie du pôle. Il est important que ces cadres soient suffisamment souples pour s'adapter aux exigences des marchés et permettent aux entreprises de gérer les projets dans de bonnes conditions. Il est aussi important que l'État puisse jouer efficacement son rôle en assurant la visibilité des financements et en stimulant la réactivité de l'administration;

2. le nombre de pôles a presque quadruplé par rapport aux hypothèses initiales (le budget n'ayant que doublé). Il pourrait s'ensuivre une dispersion des fonds. Même s'il est prévu de faire bénéficier les pôles mondiaux de traitements avantageux notamment via les exonérations de charges patronales pour les salariés travaillant dans le domaine de la R-D (les exonérations représentent moins de 20 % des financements) et l'affectation de postes de chercheurs, les marges de manœuvre semblent limitées;
3. dans ce contexte l'appui aux projets recalés est un peu paradoxal. Il semble surtout nécessaire d'analyser en détail les raisons de l'échec, d'éviter les effets d'aubaine et la mise en jeu de paramètres non économiques et aussi d'évaluer dans quelle mesure certains de ces projets ne devraient pas être reliés à la catégorie des SPL;
4. à l'exception de quelques pôles situés notamment dans les régions frontalières (par exemple Biovalley en Alsace) aucun d'entre eux n'a pour l'heure une réelle dimension européenne. Nombre de grandes entreprises et de firmes multinationales sont cependant des partenaires dans les pôles. Il est important qu'elles puissent participer à leur ouverture aux coopérations internationales.

Ce programme ne pourra atteindre les résultats attendus que si les pouvoirs publics s'efforcent d'assurer son intégration dans le dispositif d'ensemble de promotion de l'innovation dans les régions, d'accroître la participation des PME innovantes dans les pôles et de renforcer dans le cadre du programme les synergies recherche publique/recherche privée

Au-delà de ces questions de mise en œuvre et de dimensionnement du programme, il est crucial pour augmenter ses chances de succès et pour capitaliser au mieux sur l'élan acquis de veiller tout d'abord à la cohérence du dispositif avec les politiques de compétitivité non territorialisées. Plusieurs agences de projets ont été créées telles que l'ANR (Agence nationale de la recherche), l'AI (Agence de l'innovation industrielle) ou encore l'Agence des PME (OSEO). Ces agences doivent intervenir dans le financement des pôles de compétitivité de concert avec la Caisse des dépôts et consignations. Néanmoins à ce stade la coordination des politiques de ces différents organismes reste imprécise, de même que le rôle du futur Haut Conseil de la science et de la technologie. Il s'agit ensuite d'assurer aux PME et aux entreprises innovantes une représentation appropriée dans les pôles et notamment dans leurs Conseils de direction. Les petites entreprises constituent

souvent une force de créativité déterminante et un acteur important pour la conception de nouveaux produits. Pour faciliter et pérenniser leur participation, il pourrait être utile de permettre aux fonds de capital risqué régionaux et aux institutions spécialisées dans le financement de l'innovation d'être partie intégrante des pôles. Il convient aussi de rechercher les meilleures conditions pour que se développent les coopérations entre recherche publique et recherche privée. Beaucoup de pays accordent une priorité importante à ces coopérations et mettent en place des réformes d'envergure visant à accroître l'autonomie des universités (Japon, Danemark) ou s'efforcent d'améliorer la qualité et la visibilité de la recherche publique (Suisse, Norvège, Royaume-Uni) ou encore augmentent les fonds disponibles pour les systèmes d'innovations régionaux (Suède, Pologne). En France, les institutions de recherche publique pourraient être incitées à améliorer leurs politiques de communication et à mieux faire connaître leur recherche et les résultats obtenus notamment auprès des firmes locales. L'appel d'offre récent pour labelliser des organismes publics de recherche travaillant en partenariat avec les entreprises du secteur privé (qui seront dénommés instituts Carnot) est un premier pas vers la reconnaissance de l'importance de ces travaux. Le gouvernement central pourrait en outre encourager plus directement la recherche conjointe et ses applications par des aides, pourvu que les distorsions de concurrence en découlant soient minimisées. Enfin dans le secteur universitaire jusqu'à présent peu influencé par la culture d'innovation et aux prises avec des problèmes de financement, l'implication dans le développement régional et la participation aux pôles de compétitivité pourraient être facilitées en luttant contre la fragmentation institutionnelle et notamment en amplifiant les collaborations avec les IUT et les écoles par exemple au sein des instituts polytechniques (déjà instaurés dans certaines académies) ou dans le cadre des PRES voire des campus.

b) *Deuxième axe, les politiques de compétitivité pour les espaces urbains et ruraux*

Dans le passé les territoires urbains et ruraux avaient surtout fait l'objet de politiques défensives (traitement social dans les quartiers en difficulté, focalisation sur le rural agricole vieilli et peu dense). Une mutation s'opère à présent en faveur du développement durable et de la croissance économique. La politique urbaine et notamment celle des futurs contrats métropolitains insistent de plus en plus sur l'attractivité, l'accessibilité des villes, l'ingénierie urbaine et l'enseignement, la recherche et la culture en milieu urbain. Plus d'attention est aussi accordée aux liens entre les villes et les zones rurales qui sont de plus en plus considérées comme des catégories interdépendantes. Ainsi la loi rurale de 2004 ouvre-t-elle la voie à une révision des ZRR (zones de revitalisation rurale) qui permet d'intégrer les petits centres urbains dans ces

zonages et de tenir compte de leurs rôles économiques. Les initiatives en matière de développement des villes et des campagnes sont encore dispersées et gagneraient à se focaliser davantage sur la création d'entreprises et sur la coopération entre les firmes. Dans les zones en déclin ou en restructuration, il y aurait lieu de se concentrer sur un petit nombre de priorités plutôt que de risquer le saupoudrage. Il paraît par ailleurs crucial de consacrer une bonne part des fonds à la formation de la main-d'œuvre dans les contrats de site et dans les plans d'aide aux restructurations ou encore dans le cadre des efforts de prévention et d'anticipation des mutations économiques sectorielles. La ressource humaine est en général le facteur le moins mobile. L'élévation des qualifications facilite la mise en œuvre des conversions nécessaires et l'émergence de porteurs de projet, ouvrant ainsi la voie non seulement à la venue d'investissements directs mais aussi à des créations d'emplois. Dans les zones urbaines et rurales en difficulté, le gouvernement privilégie l'accès aux services publics. Il procède à une redéfinition de cette notion et introduit le concept de service d'intérêt général ou de service au public. Le recours aux nouvelles technologies de l'information et de la communication permet de développer des expérimentations nouvelles. Il est important que, non seulement dans les zones rurales éloignées, mais aussi dans les quartiers défavorisés à la périphérie des villes, on puisse tenir compte des expérimentations réussies et implanter des bonnes pratiques. Garantir l'accès aux services de transports transversaux ou aux services postaux peut être coûteux dans des régions de faible densité. Dans ces domaines, il convient donc de préciser clairement l'imputation des charges et le rôle confié aux collectivités appropriées et aux opérateurs.

c) *Le haut débit constitue le troisième axe de la démarche gouvernementale*

En matière de haut débit l'investissement des collectivités territoriales permet maintenant de développer l'aménagement numérique des territoires dans un cadre compétitif. Le haut débit n'est pas seulement un élément de soutien à la compétitivité des pôles dans les régions développées, mais aussi un moyen de désenclavement des régions moins avancées. Avec justesse l'Autorité de régulation et le gouvernement mettent l'accent sur la compétition des offres tout autant que sur le raccordement comme outil de développement de la compétitivité des entreprises utilisatrices. Les collectivités territoriales sont aujourd'hui des acteurs majeurs du développement des infrastructures de haut débit et contribuent par leur action à étendre les possibilités d'offres concurrentielles sur les réseaux dont elles favorisent la mise en place. Ce faisant, elles ont acquis des compétences et sont de plus en plus enclines à veiller au bon fonctionnement des marchés. Cet élan doit pouvoir être

poursuivi dans la mesure où certains acteurs et en particulier les PME bénéficient généralement d'offres moins concurrentielles. Il est nécessaire en outre que la gouvernance de l'action publique en matière de haut débit puisse être clarifiée, qu'une large diffusion des bonnes pratiques soit assurée en direction des collectivités territoriales et que l'orientation vers le déploiement des infrastructures ne conduise pas à négliger le soutien à la diffusion des services.

Pour être bien comprise, cette nouvelle politique régionale doit être replacée dans le cadre complexe de la gouvernance pluriniveau à la française

Dans la mise en œuvre de ces différentes politiques régionales de compétitivité, la gouvernance pluriniveau menée en France joue un rôle important. Dans le pays, il existe en fait un grand nombre de niveaux d'action publique : l'État, les régions (26), les départements (100), les communes (36 560) auxquels il faut ajouter le niveau d'action supranationale (les instances européennes) et des niveaux interdépartementaux (en territoire de montagne par exemple) et surtout intercommunaux (plus de 17 000 groupements en comptant les 2 525 établissements publics de coopération intercommunale et les 14 500 syndicats de communes). Verticalement, il faut donc compter sept niveaux d'administration et plus de 50 000 acteurs institutionnels (sans compter les « pays », voir plus bas). Cette multiplication des institutions publiques entraîne des surcoûts sans doute très conséquents. Cependant de nombreux autres pays membres ont des pratiques de gouvernance complexes et même informelles. La multiplication des niveaux et la complexité des institutions ne sont pas rédhibitoires en soi, mais rendent la coordination indispensable.

La décentralisation s'est superposée jusqu'à présent à une déconcentration de l'administration centrale en régions et dans les départements

Au-delà de l'accumulation des niveaux décisionnels, le système français présente une spécificité : celle de faire coexister de manière très structurée des niveaux décentralisés (au sens de « élus par les citoyens locaux ») et des niveaux déconcentrés (au sens de la présence de l'État et de ses différents ministères dans les régions et les départements). Ce « parallélisme » pourrait conduire les collectivités territoriales à ne pas en rester à la seule logique de transfert d'effectifs et à créer de nouveaux emplois publics. À la différence de nombreux autres pays membres, on constate d'ailleurs en France que les emplois publics ont cru depuis plus d'une décennie et particulièrement au niveau des collectivités territoriales. Ces tendances induisent par ailleurs une

perception plutôt ambiguë du mouvement de décentralisation. Cela est manifeste, lorsqu'on considère le rôle très important joué par les préfets i); celui encore assez flou des régions ii); ou les « marges de manœuvre » assez étroites des collectivités territoriales iii).

Le rôle du préfet s'est accru...

- i) Le préfet de région devient avec les nouvelles lois de décentralisation le pivot de l'action de l'État en région, chargé de coordonner les différents services resserrés auprès de lui et veillant à la cohérence des mesures adoptées sur son territoire. Il est également chargé de conduire le dialogue et les négociations avec les organes élus et leurs dirigeants. Les préfets français constituent donc une réponse à un problème rencontré dans de nombreux pays de l'OCDE, celui de la coordination interministérielle dans les politiques régionales. Ils exercent par ailleurs un rôle de coordination verticale non seulement entre les différents acteurs locaux mais aussi entre ceux-ci et le gouvernement central. Cependant, tout en présentant un avantage incontestable en matière de cohérence de la politique régionale, les nouvelles réformes ont renforcé les pouvoirs du préfet dans les régions et départements.

... sans que les régions se voient clairement confirmées leur rôle stratégique, notamment en matière de développement économique

- ii) l'État ne semble pas encore avoir tiré toutes les conséquences de la récente création de l'entité régionale (âgée de seulement 20 ans). L'action politique demeure partagée entre les municipalités, les départements, les régions, et le gouvernement central sans que les prérogatives du niveau régional ne ressortent de manière claire de cet ensemble. Ainsi, les régions sont par exemple qualifiées de « coordinateurs » plutôt que de « responsables » du développement économique. Or, l'examen des données de 2002 montre que les trois niveaux de collectivités territoriales étaient très actifs en la matière, essentiellement d'ailleurs sous la forme d'aides diverses aux entreprises. La rationalisation de telles aides dans des stratégies menées au niveau adéquat et évitant le saupoudrage passe au niveau régional par des initiatives sur lesquelles règne une certaine vide opérationnel voire politique. Dans ces domaines, certains peuvent s'appuyer sur l'existence de coopérations entre acteurs plus développés sur leur territoire et l'adhésion du plus grand nombre à l'intérêt collectif. Dans le contexte de la décentralisation française, les Conseils régionaux peuvent donc

affirmer leur volonté de coordination des actions et de soutien à la définition de stratégies communes appliquées à l'ensemble du territoire qu'ils administrent et ce avec l'ensemble des acteurs publics impliqués. Différents documents sont élaborés par les Conseils régionaux et les niveaux infrarégionaux visant soit la négociation des contrats de plan, soit la stratégie économique à moyen terme, soit l'aménagement du territoire sur le long terme. Une mise en cohérence des différentes stratégies qu'ils inspirent est à recommander pour améliorer l'efficacité des actions projetées.

La marge de manœuvre des collectivités territoriales semble limitée et inégale suivant les niveaux

- iii) L'État central apparaît de loin comme le premier contributeur des collectivités territoriales. De plus, on peut souligner que la nature des budgets et des compétences obligatoires ne confie pas aux différents niveaux d'administration les mêmes types de décision. En effet, l'une des caractéristiques du système régional français est que le Conseil régional dispose de moyens budgétaires (et d'effectifs) bien inférieurs à ceux du Conseil général (du département). Il a pour mission première de définir la stratégie économique à moyen terme de la région, tandis que le Conseil général est plutôt responsable de la politique sociale et notamment de la gestion des affaires sociales et de l'entretien. Les communes interviennent davantage dans les actions de proximité (circulation urbaine, écoles primaires, etc.). Les niveaux communaux et départementaux semblent donc se spécialiser autour de tâches de gestion de services publics très consommateurs de main-d'œuvre et de budgets de redistribution et présentant peu de degré de liberté, tandis que les régions sont plutôt orientées vers la définition des stratégies.

Si les formes contractuelles de la politique régionale ont permis de faciliter la coordination verticale des activités, leur fonctionnement et notamment celui des Contrats de plan État-région peut être amélioré, en particulier du point de vue de la clarté des objectifs, de la sélectivité des actions, du rôle des acteurs publics et surtout de l'évaluation des résultats de la politique mise en œuvre

Quelle que soit la latitude des différents niveaux de gouvernements, on s'accorde en général à considérer que les coordinations ont été permises et

améliorées par l'instauration entre eux de relations contractuelles. En matière de politique régionale, les Contrats de plan État-région (CPER) constituent le dispositif phare de l'action publique et un instrument dont l'utilité est reconnue par les différents partenaires. Ces contrats font aujourd'hui l'objet d'une discussion visant, après une vingtaine d'années d'existence, à réformer leur mode opérationnel pour plus d'efficacité. Il s'agit de rationaliser leurs objectifs *a*); et leurs priorités *b*); d'améliorer les procédures de financement *c*); de mieux préciser le rôle des différents niveaux *d*); de renforcer leur cohérence *e*); et de redéfinir leur périodicité *f*); et les modes d'évaluation *g*) :

- a) Deux objectifs ont été jusqu'à présent assignés aux CPER : celui du développement régional d'une part et celui d'une certaine péréquation des situations des régions manifestant les plus grands décalages en matière de richesse, de croissance et d'emplois. Ces deux objectifs de compétitivité et d'équité ne semblent pas aisés à concilier à l'échelon national. Il est en effet difficile de considérer un budget négocié comme un outil pertinent de péréquation (dont on cherche habituellement à assurer la neutralité au moyen de formules s'appliquant à tous). Certains estiment aujourd'hui que l'objectif d'équité pourrait ne plus concerner que le volet territorial des contrats de plan, c'est-à-dire essentiellement les contrats de « pays » et « d'agglomération ». Mais ceci pourrait conduire à limiter le soutien de l'État central et des régions aux projets de cohésion sociale des pays et des agglomérations plutôt qu'aux initiatives de développement économique.
- b) L'évolution des contrats de plan vers des budgets beaucoup plus importants, l'intégration de l'ensemble des ministères, une plus grande variété d'acteurs locaux, ont conduit à un foisonnement des thématiques et des projets. Il semble donc nécessaire de recentrer les contrats de plan sur un nombre réduit de thématiques structurantes, sans toutefois revenir à la vision initiale des CPER essentiellement orientée vers le financement des infrastructures matérielles.
- c) On reproche souvent au gouvernement central de ne pas respecter ses engagements en matière de CPER. Or tout contrat ne vaut que si le degré d'engagement des parties est crédible. Certains ont suggéré d'inscrire les budgets prévus pour les CPER dans les lois de finances. Cette solution pourrait toutefois être difficile à mettre en œuvre à cause notamment de la pluriannualité et de la territorialité des contrats de plan.
- d) Le CPER illustre par ailleurs le besoin de clarification des prérogatives des instances régionales. En effet, reconnaître à la région son rôle de chef de file dans la négociation et la mise en œuvre des contrats tout en respectant les attentes des niveaux infrarégionaux et maintenir l'État central à la fois dans son rôle de partenaire et d'arbitre impartial, est un exercice de gouvernance complexe.

- e) Comme cela a déjà été souligné dans des travaux précédents (OCDE, 2005), les contrats sont un moyen de maintenir le rôle important de l'État central dans la politique régionale et donc de garantir le niveau de cohérence des actions menées, tout en permettant l'initiative locale et la bonne exploitation des connaissances de proximité. On peut se demander dès lors, s'il serait utile de revenir à l'élaboration d'un document stratégique au niveau central ou si cela compromettrait le dynamisme des initiatives locales.
- f) La durée des contrats est aussi un élément de débat. Leur extension au cours du temps, de 5 à 7 ans, a surtout permis de gérer les retards dans la réalisation des projets contractualisés. En ce qui concerne le dernier CPER, il semble que même cette extension ne suffise pas et que les budgets ne soient pas dépensés (voire disponibles) ni les actions menées dans les temps indiqués au départ. Un dispositif permettant à la fois d'inscrire les projets sur un terme structurant correspondant à l'échelle européenne et en même temps d'évaluer le degré de réalisation et de possible inflexion au cours du temps semblerait constituer un idéal.
- g) Enfin, si ces questions sont aujourd'hui difficiles à résoudre c'est essentiellement parce que l'évaluation efficace des CPER n'est pas coordonnée à l'échelon central. Il existe certes de nombreuses études d'évaluation, mais elles ne permettent pas d'éclairer la décision, car elles sont trop parcellaires. Des réformes sont en cours à la DIACT afin d'améliorer la synthèse des informations tirées des expériences des différentes régions. Cette évolution s'impose si on veut mettre en place des systèmes incitatifs fondés sur la performance comme cela est le cas à l'échelle européenne ou dans certains pays comme l'Italie.

En matière de relations horizontales une politique très incitative de rapprochement entre les communes a été menée et l'émergence de « territoires de projet » a été favorisée en cohérence avec les efforts pour stimuler la compétitivité territoriale

Du fait du grand nombre de communes et de leur taille souvent petite, les autorités françaises sont aussi confrontées à des problèmes de coordination horizontale à l'échelon local. Les pouvoirs publics ont cherché à réduire cette fragmentation institutionnelle qui empêche souvent les communes de jouer un rôle significatif en matière de croissance, de compétitivité et d'efficacité dans l'offre de services publics. Pour ce faire, l'État a développé une politique très active d'incitation à la coopération volontaire entre les communes en visant une intercommunalité dite « de gestion ». Cette politique est assortie

d'une volonté de développer des territoires dits « de projet », les « pays », visant très clairement à dépasser les périmètres administratifs pour l'élaboration de stratégies territoriales.

À cet égard le soutien aux intercommunalités peut être considéré comme une réussite, mais certains problèmes demeurent

Les dispositions incitatives (en matière de dotations de la part de l'État central et d'harmonisation des recettes fiscales locales fondées sur la taxe professionnelle) ont porté leurs fruits et la très grande majorité des municipalités est aujourd'hui impliquée dans des structures intercommunales (Établissements publics de coopération intercommunale ou EPCI). L'intercommunalité s'est fortement développée notamment pour prendre en compte les dépenses environnementales. Elle a souvent permis de réaliser des investissements importants et de gérer des équipements. Le rapport coût efficacité de ces nouvelles structures fait toutefois question. La pertinence de leur périmètre est souvent critiquée. Par ailleurs, en montant en puissance, les EPCI n'ont pas remis en cause d'autres niveaux institutionnels. Il est difficile en particulier de comprendre le mouvement des intercommunalités et le maintien du pouvoir des départements notamment dans les zones métropolitaines.

Dans le même ordre d'idées, les « pays » constituent une innovation institutionnelle intéressante, mais les modes contractuels dans lesquels ils sont engagés pourraient faire l'objet de rationalisation

Dans le cas des « pays », il s'agit de fonder une action territoriale à la fois sur les synergies entre acteurs locaux volontaires et sur l'adéquation du périmètre retenu à ces projets fédérateurs en termes de zones fonctionnelles. Cette politique connaît un développement certain, mais qui se manifeste de manière inégale sur l'ensemble du territoire national. Les « pays » ne constituent pas un niveau institutionnel supplémentaire porteur de lourdeur mais sont, au contraire, quand la coopération et le dynamisme local fonctionnent bien, de véritables moyens de résoudre la complexité du système en permettant l'action locale. Ils semblent cependant souffrir de difficultés structurelles en matière de moyens, ce qui conduit à recommander leur maintien et leur validation dans l'enveloppe des CPER. Par ailleurs la coexistence de deux dispositifs distincts (contrats d'agglomération et contrats de pays) pour traiter des zones urbaines et rurales est discutable. Un « contrat territorial » unique fondé sur les zones fonctionnelles et la synergie entre les acteurs locaux, quel que soit le type de territoire concerné, pourrait accroître leur efficacité.

La reconnaissance en cours du rôle des métropoles est bénéfique, mais on peut craindre comme pour les « pays » qu'il soit difficile pour ce niveau territorial de trouver sa place

Enfin, la problématique des villes en tant que moteurs de croissance pour le pays semble encore largement ignorée. Les villes sont identifiées en termes de taille comme acteurs spécifiques dans le cadre des dispositifs d'intercommunalités mais ne se voient pas encore confiées de missions et de budgets propres dans le cadre de structures de gouvernance rénovées. Le nouveau programme de « contrat métropolitain » atteste de la volonté d'évolution des autorités françaises en la matière. Initié sur la base d'un appel à projets initial, ce programme se développe mais mériterait que des moyens d'envergure lui soient octroyés pour que les métropoles puissent être, non seulement reconnues, mais surtout confirmées dans la nécessité de mobiliser des structures de gouvernance efficaces, tournées vers la recherche de compétitivité. En associant dans un même dispositif de gouvernance centre et périphérie urbaine et en se tournant vers la prise en compte des disparités de proximité, le contrat métropolitain trouverait aussi une légitimité renforcée. À nouveau, cette évolution peut se heurter aux cadres institutionnels existants, qu'il s'agisse d'intercommunalités voire de leur faiblesse (surtout en Ile-de-France qui n'est d'ailleurs pas à ce jour concerné par les contrats métropolitains) ou surtout de départements.

Ces partenariats locaux (intercommunalités, « pays », métropoles) ont été définis pour mieux correspondre à la réalité économique des territoires. Il reste notamment en matière de stimulation de l'innovation et de la compétitivité à les doter de compétences claires et d'instruments appropriés

Tous ces regroupements ont un rôle important à jouer en matière de soutien économique et de développement territorial. De par leur proximité des entreprises et de leur connaissance du milieu économique et des institutions de recherche locales et régionales, ils sont bien placés pour identifier les avantages compétitifs locaux et promouvoir les synergies entre les acteurs. Les régions et les autres collectivités territoriales, y compris les structures plus souples des pays ou des métropoles, peuvent fournir des services aux entreprises notamment pour les inciter à travailler ensemble (mise en relation, formation, incubateurs, parcs scientifiques, participation aux fonds de capital risque). Une autre manière pour les collectivités de renforcer la compétitivité de leur territoire et d'attirer les investissements extérieurs

consiste à promouvoir l'image du territoire ou d'aider à sa labellisation. Il y aurait lieu dans ce contexte de permettre aux collectivités d'établir des plans pour la science, la technologie et l'innovation dans les territoires. Les schémas pour l'innovation pourraient devenir un volet des contrats de plans ou même des Schémas régionaux de développement économique (SRDE) – le plan stratégique à moyen terme élaboré par le Conseil régional. L'objectif serait d'intégrer les pôles de compétitivité dans le cadre plus large des systèmes régionaux d'innovation et de permettre la coordination des pôles dans l'ensemble régional. Il serait nécessaire en outre, compte tenu de la prolifération des aides à l'innovation en direction des petites entreprises, de spécifier plus clairement le rôle des régions en la matière.

L'amélioration des systèmes d'évaluation est un préalable à l'approfondissement de la gouvernance de la politique régionale

Au total, beaucoup d'innovations institutionnelles ont été développées mais leur impact sur la politique rarement apprécié. La valorisation des expériences locales et l'intégration des collectivités dans le dispositif de la politique régionale pâtissent souvent de leur faible visibilité et d'un benchmarking souvent inexistant. Une meilleure internalisation de la culture d'évaluation à ce niveau, mais aussi au niveau central, permettrait de mieux apprécier les obstacles aux coopérations verticales et horizontales efficaces et de définir les moyens pour y remédier. Pour l'heure, on met plus l'accent sur les techniques d'évaluation que sur l'application de leur résultat. La diffusion des bonnes pratiques mériterait en outre d'être organisée. Enfin, la généralisation de l'évaluation et la valorisation du dynamisme des expériences locales réussies permettraient de dépasser une culture de l'action publique largement fondée sur les appels à projets au profit de la mise en place de démarches politiques assises sur le recueil des résultats obtenus.

Elle devrait permettre notamment de mettre à profit les espaces d'autonomie nombreux ménagés par l'organisation présente du territoire et de développer une politique régionale plus ascendante (« bottom up »)

Le tableau qui vient d'être présenté des acteurs de la gouvernance pluriniveaux en France atteste de manière évidente d'une grande complexité des procédures et des dispositifs, largement due à deux facteurs apparemment contradictoires : une forte inertie institutionnelle (des cadres

existants) associée à une créativité institutionnelle forte (foisonnement d'initiatives locales, de nouveaux dispositifs, etc.). Ce constat marque ainsi un décalage entre les mutations économiques, et probablement sociales, et les mutations institutionnelles. Ce décalage pourrait être considéré à première vue comme un frein marqué au développement de l'efficacité des politiques de développement régional. Pourtant, il laisse la place à des initiatives locales et régionales d'une grande pertinence, qui arrivent à passer outre les structures pour amener le développement dans les territoires. Le succès de l'appel à projets « pôles de compétitivité » témoigne de cette capacité des acteurs locaux à dépasser en quelque sorte les structures institutionnelles. Il montre par ailleurs qu'une des fonctions les plus importantes de la politique régionale est de libérer les capacités locales d'innovation et d'emploi, de favoriser la mobilisation des acteurs (entreprises, centres de recherche, collectivités) et d'assurer la disponibilité de biens publics.