



*anticiper ensemble l'économie de demain*

# Comment relever les défis de la relance économique à l'échelle des territoires : quelle stratégie, quels outils, quels financements ?

13 mars 2013 – Strasbourg

Synthèse

En partenariat avec :



**Datar**



# Synthèse

## Comment relever les défis de la relance économique à l'échelle des territoires : quelle stratégie, quels outils, quels financements ?

### Préambule

Avec l'adoption et la mise en œuvre prochaines de l'acte III de la décentralisation, l'Etat ne sera plus en première ligne dans les missions opérationnelles d'accompagnement économique, qui devraient être confiées aux Régions. **Cette évolution ouvre pour l'Etat l'opportunité d'adopter un nouveau rôle en matière de développement économique : celui d'un stratège, reposant sur une capacité d'analyse, de veille et d'anticipation des mutations.** Mais ce rôle, dont on perçoit bien l'intérêt, reste encore à construire. Ainsi, comment l'Etat peut-il affirmer ce nouveau positionnement, à partir des ressources dont il dispose déjà en matière d'intelligence économique ? Quelle place doit-il occuper dans l'action territoriale en matière économique aux côtés des collectivités et de l'ensemble des autres partenaires (entreprises, partenaires sociaux, chambres consulaires, etc.) ? Doit-il enfin développer de nouveaux instruments de soutien financier au développement des entreprises pour assumer ce rôle de stratège sur les territoires ?

## Quelle place pour l'Etat stratège dans l'action territoriale, entre logique de territoire prescrit et logique de territoire construit ?

### L'essor de la notion de « territoire » et l'émergence de « l'agir territorial »

Depuis une vingtaine d'années, le concept de « territoire » connaît un véritable essor, qui s'accompagne d'un glissement de sens. Un territoire ne désigne en effet plus seulement une entité géographique prescrite par un référent national, mais également des espaces plus réduits en tant que porteurs d'un projet ou d'une identité spécifique. On parle par exemple de « territoire de projet » ou de « territoire d'appartenance ». Désormais plurielle, la notion de « territoire » doit pour partie son succès à la conjonction de trois mouvements : la décentralisation de l'Etat, la montée en puissance de l'ancrage local en opposition à la globalisation des marchés et l'identification du territoire comme échelle pertinente de déploiement des stratégies de développement durable ou de Responsabilité sociale des entreprises (RSE).

Dans leurs travaux, Isabelle Bories-Azeau et Anne Loubes, maîtres de conférences, respectivement à l'université Montpellier 1 et à l'université Montpellier 2, ont identifié trois types de territoires :

- les territoires d'injonction, qui sont prédéterminés (territoire administratif, par exemple)
- les territoires en tant qu'espaces géographiques
- les territoires de projet.

Dans cette dernière catégorie, le projet est l'élément « fétiche » du territoire. En mobilisant autour d'une action collective des acteurs souvent hétérogènes et en favorisant ainsi la production de systèmes cognitifs communs, le projet est un facteur de proximité organisée. **Se dégage ainsi un « agir territorial », reposant sur un acteur collectif capable de se coordonner en dehors des logiques pyramidales traditionnelles.** Mais cet « agir territorial » qui fait émerger des territoires construits doit s'articuler avec les logiques territoriales prescrites, qui émanent d'un mouvement *top-down*. Un équilibre doit donc être établi entre le territoire construit et le territoire prescrit.

## Cas concret : les logiques de prescription et de construction à l'œuvre dans les dispositifs de GPEC déployés à l'échelle des territoires

Les dispositifs de Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) déployés à l'échelle des territoires concentrent la plupart des enjeux de la territorialisation des politiques publiques d'emploi. Ils sont ainsi un terrain d'étude idéal de « l'agir territorial ».

Isabelle Bories-Azeau et Anne Loubes ont étudié deux dispositifs de ce type :

- le premier est porté par l'Association des industries ferroviaires (AIF) du Nord – Pas de Calais et consiste en la mise en place d'une réponse dédiée et collective aux besoins en ressources humaines de l'industrie ferroviaire dans le territoire du Valenciennois
- le second est la démarche d'Engagement de développement de l'emploi et des compétences (EDEC), portée par les pouvoirs publics.

« GPEC territorialisée » Cas du ferroviaire	« GPEC territoriale » Cas des EDEC
Plateforme emploi/compétences Pilotes de coopération industrielle	Réagencement, compétences territoriales /mais logique de filière encore très présente
Acteurs privés dominants mais des financements publics	Acteurs publics et territoriaux - cadre très fortement prescrit par la DIRECCTE (contraint l'émergence d'un acteur collectif territorial)
Enjeux : Compétitivité et innovation des entreprises ou du cluster Partenariats forts avec Pôle Emploi / actions sur les populations fragilisées	GPEC essentiellement orientée sur l'amélioration des processus RH pour les PME Réduction des inégalités, sécurisation des salariés fragilisés, territorialisation des parcours professionnels, ne sont pas perçus comme prioritaires Actions sur les formations (accroissement des qualifications)
Logique gestionnaire adéquationniste, structuration territoriale (ex : des mobilités envisagées en dehors de la filière)	Logique politique, prévention/anticipation – rationalisation (influences du modèle de l'entreprise)
Territoire construit autour de stratégies partenariales / responsabilité politique et sociale des acteurs territoriaux	Territoire prescrit, cadres administratifs et politiques

Figure 1 – Analyse comparative du dispositif de l'AIF et de la démarche EDEC

Il ressort de leur analyse que le dispositif porté par l'AIF est un exemple de **territorialisation de la GPEC** (les entreprises du réseau s'appuient sur le territoire pour favoriser leur gestion des ressources humaines) et s'inscrit davantage dans une logique de territoire construit.

A l'inverse, le dispositif EDEC est un exemple de **GPEC territoriale** (il s'agit d'une démarche globale qui s'appuie sur des dynamiques locales, ouvertes à l'ensemble des entreprises). L'Etat est très présent dans ce dispositif, et bien qu'il œuvre dans une logique de respect du territoire, il se positionne progressivement comme un acteur fort qui standardise certains éléments. En conséquence, on est ici dans une logique de territoire prescrit.

### Les enseignements pour les politiques publiques

- ❶ l'action territoriale se construit sous l'influence de deux logiques complémentaires entre lesquelles il n'existe pas de hiérarchie : une logique de construction qui émerge naturellement des acteurs du territoire et une logique de prescription qui émane du pouvoir public central
- ❷ L'Etat stratège doit **accepter la pluralité des logiques d'intervention** sur les territoires et éviter, par conséquent, de se poser d'emblée comme acteur dominant
- ❸ L'Etat stratège doit également accepter les dynamiques émergentes inhérentes à la construction territoriale, **tout en étant garant de la cohérence et de la pertinence des actions menées** en adoptant un mode d'intervention souple.

## Comment un Etat architecte peut-il favoriser des perspectives partagées sur les territoires ?

---

### L'Etat, acteur de la prospective sur les territoires : état des lieux

Depuis longtemps déjà, l'Etat participe à l'anticipation et à l'adaptation aux mutations économiques qui touchent les territoires. Son action de prospective en matière d'intelligence économique se décline à deux niveaux : à l'échelle nationale, d'une part et à l'échelon local, d'autre part.

#### ▪ Au niveau national

La Délégation interministérielle à l'aménagement des territoires et à l'attractivité régionale (DATAR) est depuis 50 ans un acteur éminemment porteur d'une vision partagée en matière de prospective et d'anticipation des mutations économiques. Elle effectue ainsi un travail de prospective globale, au travers de la démarche « Territoire 2040 » mais aussi des réflexions engagées avec le Bureau d'information et de prévisions économiques (BIPE) sur l'évolution de l'emploi dans les territoires à l'horizon 2020. A ses côtés, le Conseil national de l'industrie (CNI) porte également le travail de prospective économique réalisé par les pouvoirs publics au niveau national. Enfin, l'Etat s'est doté de plusieurs outils d'anticipation des mutations économiques, au premier rang desquels figurent le pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi ainsi que le récent accord national interprofessionnel du 11 janvier 2013, relatif à la compétitivité des entreprises et à la sécurisation de l'emploi.

#### ▪ Au niveau local

L'Etat s'implique également dans la prospective économique sur les territoires, par l'intermédiaire de ses services déconcentrés dans les préfetures et les Directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE), qui sont par exemple présents dans les Comités stratégiques de filière régionaux (CSFR) et les Comités de coordination régionaux de l'emploi et de la formation professionnelle (CCREFP). En outre, depuis l'été 2012, les commissaires au redressement productif interviennent également dans les régions pour anticiper les mutations économiques.

### Des perspectives d'amélioration de l'action stratégique de l'Etat sur les territoires

Bien réelle, l'action d'accompagnement des mutations de l'Etat doit néanmoins être adaptée sous le coup de deux évolutions conjointes : d'une part, la poursuite de la décentralisation qui fera naître une nouvelle gouvernance économique dans les territoires, et d'autre part, la persistance de la crise économique qui paradoxalement réduit les marges de manœuvre de l'Etat en raison de contraintes budgétaires, tout en rendant son intervention d'autant plus nécessaire que les entreprises sont nombreuses à rencontrer des difficultés. Dans ce contexte surgissent plusieurs voies d'amélioration du rôle de l'Etat sur les territoires.

❶ **Conjuguer une attitude défensive et une posture offensive** : la DATAR est aujourd'hui dans une position plus défensive qu'offensive face aux mutations économiques. Elle intervient en effet le plus souvent sur des chantiers de restructuration, qui impliquent un secteur ou une entreprise déjà en difficulté. En région, le travail des commissaires au redressement productif consiste lui aussi en grande partie à traiter des situations difficiles avérées plutôt qu'à les prévenir. Si cet accompagnement est nécessaire, il est néanmoins insuffisant. Pour remédier à cette situation, l'Etat doit adopter une posture plus offensive face aux évolutions économiques, qui implique également de développer une vision stratégique de long terme pour les territoires.

❷ **Donner l'impulsion et assurer la coordination** de l'action stratégique territoriale : alors que les Régions seront bientôt compétentes en matière de développement économique, l'Etat aura toujours un rôle à jouer dans l'action stratégique territoriale. En effet, la neutralité dont il bénéficie – à l'inverse des collectivités locales – lui confère une capacité à mobiliser et à fédérer les acteurs locaux dans une démarche collective. Il lui revient ensuite de coordonner et d'animer l'action territoriale, afin d'assurer sa pérennité et sa réussite. Ce faisant, il ne s'agit pas pour l'Etat de devenir le chef de file des projets de

territoire, ni de désigner un acteur local pour assumer cette fonction. Une fois l'impulsion donnée, il semble plus pertinent en effet de passer le relais au chef de file local qui aura émergé naturellement. Les logiques de territoire prescrit et de territoire construit se conjuguent ainsi parfaitement pour se mettre au service de l'action locale.

③ **Faciliter le développement économique**, par une stabilisation de la réglementation et de la fiscalité applicables à ce domaine : de nombreux élus et administrateurs s'accordent sur la contre-productivité des modifications incessantes que subissent les dispositifs de soutien à l'innovation et au développement économique, comme le Crédit impôt recherche (CIR). De fait, certaines PME françaises du sud de la France choisissent de s'installer en Espagne, pour bénéficier d'une fiscalité plus stable. Un premier pas a été esquissé en ce sens par l'Etat puisque la décision 26 du pacte de compétitivité prévoit de stabiliser cinq dispositifs fiscaux clés pour l'investissement et la vie des entreprises pour la durée du quinquennat en cours, dont le CIR.

#### Les idées clés

- ① L'Etat est un acteur majeur de l'anticipation des mutations sur les territoires, grâce en particulier à la DATAR mais aussi à ses services déconcentrés
- ② Mais son action mérite d'évoluer dans trois directions :
  - vers **une prise en compte plus offensive** des changements économiques
  - vers **un rôle d'impulsion et d'animation** de l'action stratégique territoriale
  - vers **la facilitation** du développement économique local par la stabilité fiscale et réglementaire

## De l'alerte à l'action : quels enjeux pour les instruments de veille et les outils de développement économique ?

---

### Une échelle territoriale, une méthode de prospective

La prospective s'établit à partir d'une combinaison complexe de tendances lourdes et de signaux faibles. A ces deux tendances s'ajoutent également des informations quantitatives et qualitatives. Par ailleurs, en matière d'emploi et de formation, la question de prospective ne se pose pas de la même manière au niveau national, à l'échelle locale ou dans les entreprises.

Au niveau national, les outils de type économétriques sont largement utilisés pour accomplir un tel exercice. En revanche, **à mesure que l'on se rapproche du niveau local, les outils de prospective mobilisent davantage d'éléments qualitatifs** (dires d'experts, par exemple). Toutefois, la prospective comprend toujours un volet quantitatif, y compris lorsqu'elle s'intéresse au niveau local ou à une entreprise. Par exemple, l'un des aspects de la GPEC consiste à établir une démographie de l'entreprise. Au niveau régional, l'exercice prospectif doit quant à lui s'intéresser à la carte des formations et à son optimisation. Cette vision macroéconomique du territoire permet de développer une vision de l'avenir de la région et de construire des politiques.

Il n'existe pas en outre un seul chef de file pour l'ensemble de ces travaux de prospective. Par exemple, la plateforme de mobilité Nord Isère est une initiative portée par des grandes entreprises et quelques PME qui se sont réunies pour gérer ensemble la mobilité professionnelle de leurs salariés. En revanche, sur un sujet comme celui de la carte des formations, c'est la Région qui doit assurer le leadership.

### Vers des dispositifs d'intelligence économique territoriale

#### Définition

Un dispositif d'intelligence économique correspond à un ensemble de moyens de collecte, de traitement et de diffusion d'informations utiles aux acteurs économiques pour favoriser leur développement. Il sert à anticiper les menaces et les opportunités, à valoriser le territoire, à sauvegarder les entreprises, etc. **En somme, il est au service de la compétitivité, de l'attractivité et de la cohésion du territoire. Une telle démarche concerne de nombreux acteurs et peut prendre des formes multiples.**

### Une gouvernance efficace

Un dispositif d'intelligence territoriale doit pouvoir compter sur une gouvernance efficace. Ainsi, la démarche doit être portée par des décideurs. En général, il s'agit du préfet et/ou du président de la collectivité. Ensuite, un animateur disposant d'outils d'animation doit garantir son bon fonctionnement. Enfin, les opérateurs interviennent sur les divers projets mis en œuvre. Chaque projet doit être doté d'un financement, qui le rend ainsi accessible à tous (s'il faut payer pour y accéder, seules les entreprises les plus prospères en profiteront).

### La délicate question du partage de l'information

L'efficacité d'un dispositif d'intelligence économique dépend également de la capacité de ses partenaires à partager les informations dont ils disposent. Si certaines informations sont de fait trop sensibles pour être partagées, d'autres font l'objet d'une pure et simple rétention par ceux qui les détiennent. Le manque de confiance qui règne entre les partenaires est souvent la cause de cet écueil. **Si le dispositif est piloté par un conseil régional, son statut d'élu local peut aussi expliquer les réticences des partenaires, qui acceptent le principe du partage d'information mais qui ont du mal à s'y plier dans les faits.**

### Les préalables indispensables à l'action concrète

Avant de passer à l'action, il est tout d'abord indispensable de passer par une phase d'acquisition de la démarche stratégique par les décideurs, qu'ils soient territoriaux ou qu'il s'agisse de l'Etat. Ensuite, il faut pouvoir compter sur un réseau, regroupant l'Etat, les collectivités, les entreprises, les universités, etc. Enfin, il faut appuyer la réflexion stratégique sur l'existant. On ne jure aujourd'hui que par la nouveauté et l'innovation technologique. Or ce faisant, on oublie que l'on peut créer de l'emploi grâce à des activités reposant sur des savoir-faire anciens.

Par ailleurs, avant de se lancer dans toute action territoriale, il faut se poser quatre questions clés :

- ❶ quelle sera la participation concrète des acteurs publics et privés ?
- ❷ le partenariat entre les acteurs (Etat, collectivités, entreprises, etc.) améliorera-t-il réellement la réponse économique apportée sur le terrain aux bénéficiaires, c'est-à-dire les entreprises ?
- ❸ peut-on mesurer le degré d'innovation du projet ?
- ❹ peut-on mesurer la capitalisation du projet à l'échelle du territoire ?

**Ces questions simples sont déterminantes, car elles garantissent la pertinence d'un projet.**

### **Le difficile passage de l'observation à l'action**

Parfois, malgré la détection de mutations à venir, aucune action n'est engagée pour accompagner l'évolution de la filière concernée. Des entreprises se retrouvent en difficulté, quelques années plus tard alors que cette situation aurait pu être évitée. Les entreprises, les salariés et l'Etat sont tous responsables de ce paradoxe, qui illustre certains biais traditionnels de la prise de décision. Tout d'abord, les entreprises craignent que la prise de mesures d'adaptation ne soit perçue comme un signal négatif par leurs fournisseurs, leurs clients ou encore leur banquier. Ensuite, les salariés ne conçoivent pas que leur entreprise puisse disparaître. Ils ne souhaitent donc pas s'engager dans une

#### **Focus : un copilotage Etat-Région qui n'est pas toujours possible**

*L'Etat et les collectivités territoriales ne poursuivent pas toujours les mêmes objectifs en matière d'intelligence économique. C'est pourquoi, certains dispositifs sont animés uniquement par le premier et d'autres uniquement par les secondes. C'est le cas par exemple des Dispositifs régionaux d'information sur les mutations économiques (DRIME) qui selon les cas, sont portés par l'Etat ou la Région, mais non par les deux. Avec ce dispositif, les Régions souhaitent assurer un suivi des entreprises et des filières structurantes du territoire et ainsi les fidéliser. L'objectif de l'Etat est différent ; il s'agit avant tout d'anticiper des problématiques de filières. Leurs besoins en informations sont donc différents.*

#### **Les 5 biais qui affectent la prise de décision**

- **l'optimisme** (on nie l'importance de certaines difficultés)
- **l'égoïsme** (on minore ses responsabilités, on majore celle des autres)
- **l'éloignement du terrain** (on néglige les éléments que l'on n'a pas suivis et on accorde trop d'importance à ceux dont on est proche)
- **la myopie** (on privilégie le court terme)
- **la surévaluation des coûts de l'action** et la sous-évaluation de ses bénéfices.

logique d'accompagnement de la fin de vie de l'entreprise. Enfin, à l'issue d'un diagnostic réalisé par exemple dans le cadre d'un EDEC, l'Etat ne joue pas toujours son rôle d'impulsion de l'action qui doit pourtant en découler, comme cela a été le cas dans le secteur du papier-carton lorrain.

## **Des outils variés et nombreux au service du développement économique territorial**

### **Les instruments traditionnels portés par l'Etat**

La DATAR porte plusieurs outils au service du développement économique territorial, que l'on peut répartir en trois catégories :

- **les outils d'observation**, comme l'outil SPE-SI-PO qui aboutit à une cartographie des territoires
- **les outils financiers**, comme les Contrats de redynamisation des sites de défense (CRSD), la Prime d'aménagement du territoire (PAT) ou encore l'Aide à la réindustrialisation (ARI)
- **les outils d'accompagnement**, comme les CSFR, les CCREFP, les plateformes d'appui aux mutations économiques, les plateformes de mobilité régionale, etc.

### **Des instruments inédits qui émergent des territoires**

A côté des dispositifs traditionnels portés par l'Etat, on trouve des instruments de soutien à l'innovation ou à l'emploi plus originaux qui émergent des territoires. C'est ainsi le cas des **démonstrateurs territoriaux de coopération interclusters** (désignés également sous le terme de « réseaux agiles »), qui consistent à conjuguer les pépites d'innovation issues de différents partenaires pour créer une nouvelle chaîne de valeurs et ainsi proposer une offre plus sophistiquée que la concurrence.

Autre exemple, en Lorraine, la Confédération française démocratique du travail (CFDT), l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) et la DIRECCTE ont lancé **une expérimentation qui vise à identifier les compétences collectives présentes dans les entreprises, pour favoriser la continuité des parcours professionnels**. Chaque poste de travail fait ainsi l'objet d'un diagnostic de compétences. S'ensuit une étape de validation des acquis des salariés par rapport à ce référentiel de compétences. Enfin, on détermine ce dont ont besoin les salariés pour poursuivre et valider leur montée en compétences. Par exemple, les salariés du textile maîtrisent des compétences qui peuvent leur ouvrir des opportunités dans la métallurgie ou dans l'industrie pharmaceutique, le tout étant de les repérer pour pouvoir ensuite les valider, et enfin les valoriser.

### **La politique de cohésion européenne pour soutenir le développement économique régional**

La politique de cohésion européenne est avant tout une politique de rattrapage ciblant les régions en difficulté. Néanmoins, elle s'adresse aussi aux régions en bonne santé, qui sont confrontées à la concurrence internationale. Son contenu repose par ailleurs sur les piliers de la stratégie Europe 2020 et s'articule autour de 11 priorités. Pendant la prochaine période de programmation (2014-2020), les régions les plus développées et les régions en transition devront consacrer 80 % du budget alloué par le Fonds européen de développement régional (FEDER) aux trois premières de ces priorités qui sont : renforcer la recherche, le développement technologique et l'innovation ; améliorer l'accès aux Technologies de l'information et de la communication (TIC), leur utilisation et leur qualité ; et renforcer la compétitivité des Petites et moyennes entreprises (PME).

Par ailleurs, le concept de spécialisation intelligente sera également au cœur de la prochaine période de programmation. **Une stratégie de spécialisation intelligente vise la concentration des ressources d'une région sur un nombre limité de domaines d'activité, où elle dispose d'un potentiel industriel et de R&D susceptible de générer de nouvelles activités innovantes, qui lui permettront de disposer d'un avantage concurrentiel dans l'économie mondiale**. Il ne s'agit cependant pas de cibler des filières, mais bien des domaines qui peuvent recouvrir plusieurs secteurs et dont la combinaison des savoir-faire aboutit à une diversification de l'offre.

### **Les idées clés**

- ❶ La prospective est un exercice délicat, qui doit s'envisager de manière différente selon qu'il est réalisé au niveau national, à l'échelle territoriale ou dans une entreprise

- ② Un dispositif d'intelligence économique territoriale sera d'autant plus efficace qu'il repose sur **une gouvernance structurée** et qu'il se développe dans **un climat de confiance** facilitant le partage de l'information
- ③ **Le passage de l'observation à l'action est souvent freiné ou biaisé** par différents facteurs qui peuvent impliquer aussi bien l'Etat, les collectivités, les entreprises que les partenaires sociaux, d'où la nécessité de savoir prendre du recul par rapport aux décisions qui sont prises
- ④ **Les instruments de soutien au développement économique sont nombreux** : les plus traditionnels sont portés par l'Etat, d'autres plus innovants émergent des territoires, quand d'autres enfin émanent de l'Union européenne

## Faut-il repenser les systèmes de financement du développement économique territorial ?

Les systèmes de financement du développement économique territorial sont nombreux et complexes. Dans cet environnement foisonnant, les entreprises éprouvent souvent des difficultés à repérer puis à activer le dispositif de soutien adapté à leur situation. Plusieurs pistes peuvent être envisagées pour améliorer cette situation :

### ❶ Faut-il créer un guichet unique ?

Si la nécessité d'aller vers plus de rationalité dans les politiques publiques de soutien au développement économique est un constat partagé, en revanche, l'idée de créer un guichet unique dans ce domaine ne fait pas l'unanimité. Tout au plus peut-on imaginer l'existence d'un service chargé d'orienter les porteurs de projet vers le dispositif qui leur convient et le développement d'un fonctionnement en réseau. En outre, la future Banque publique d'investissement (BPI), en tant que point d'entrée unique vers un ensemble d'instruments de soutien financier destinés aux PME, permettra au système de gagner en lisibilité.

### ❷ Faut-il réduire le nombre de dispositifs d'aide au développement économique ?

La simplification du paysage des aides au développement économique pourrait également passer par une réduction du nombre de dispositifs qui le composent. Cependant, cette solution n'est applicable que si certains dispositifs sont redondants. Dans ce cas, il est en effet pertinent de les fusionner. En revanche, si chaque instrument répond à un objectif particulier, il n'y a pas lieu d'en supprimer. La simplification ne doit pas donner lieu à un appauvrissement de la palette des dispositifs de soutien aux entreprises.

### ❸ Faut-il remettre en cause le principe des financements croisés ?

Là encore, la réponse est négative. En effet, la tendance du cofinancement ne saurait être remise en cause alors que les liens entre l'Etat et ses partenaires se renforcent à tous les échelons territoriaux. Par ailleurs, le cofinancement est l'un des principes sur lesquels reposent les fonds européens, qui n'ont pas vocation à financer l'intégralité de projets de développement, mais à provoquer un effet de levier. Cependant, les financeurs reconnaissent la difficulté de mobiliser plusieurs dispositifs d'aide pour les porteurs de projets, car ceux-ci ne fonctionnent pas toujours selon le même système de comptabilité, d'où une lourdeur administrative supplémentaire. La Commission européenne souhaite notamment amoindrir cette contrainte pour la prochaine période de programmation 2014-2020.

#### **A savoir : l'Union européenne et le principe de subsidiarité**

L'Union européenne ne décide pas des actions concrètes qu'elle finance avec sa politique de cohésion régionale. En vertu du principe de subsidiarité, ce sont les Etats membres et les régions qui organisent leur stratégie d'action, en tenant compte cependant des grandes orientations définies à Bruxelles.



## Pour aller plus loin : des propositions fortes pour enrichir l'action publique territoriale

---

### Des idées et des ambitions fortes pour une nouvelle posture de l'Etat sur les territoires

#### ❶ Accepter la diversité des logiques d'intervention sur les territoires

Chaque projet territorial est créateur de ressources qui lui sont propres. Par conséquent, il faut éviter de transposer les bonnes pratiques d'un territoire à un autre, mais accepter la configuration unique de chaque projet territorial. Dans ce contexte changeant d'un territoire à l'autre, l'Etat doit être capable d'adapter avec souplesse son positionnement.

#### ❷ Favoriser le copilotage

Pourquoi plaquer un chef de file unique à un projet ? Parfois, la solution du copilotage qui rassemble l'Etat et une collectivité territoriale ou encore l'Etat et les partenaires est la plus pertinente pour faire progresser la démarche. De plus, le copilotage a la vertu de créer d'emblée une dynamique collective.

#### ❸ Jouer un rôle de mise en réseau des réseaux

Les territoires sont structurés par de nombreux réseaux (spécialisés dans l'innovation, dans l'intelligence économique, dans l'accompagnement économique, etc.) mais qui se rencontrent peu. L'Etat peut jouer un rôle de mise en réseau de ces réseaux pour donner plus d'ampleur et de cohérence à l'action territoriale.

### Des pistes à explorer pour une action territoriale renouvelée

#### ❶ Favoriser les logiques d'organisation horizontale

Certains domaines comme la formation et l'emploi sont organisés selon une logique cloisonnée, alors qu'au contraire les territoires fonctionnent selon une logique horizontale. Une mise en cohérence s'impose pour faciliter l'action territoriale. Par exemple, il faudrait créer davantage de passerelles entre les branches professionnelles.

#### ❷ Créer des lieux de dialogue entre partenaires économiques

Les chefs d'entreprise sont très réticents à faire part de leurs difficultés. Ils sont tentés de les dissimuler si longtemps que l'intervention des pouvoirs publics arrive souvent trop tard. Dans des lieux de dialogue collectif, les entrepreneurs se sentiraient en confiance et oseraient ainsi se confier tant qu'il serait encore temps d'agir.

#### ❸ Créer un dialogue sociétal au-delà du dialogue social

Le dialogue sociétal désigne une large coopération entre acteurs (entreprises, collectivités, Etat, partenaires sociaux, associations, etc.) qui a déjà prouvé son utilité pour surmonter les difficultés rencontrées par certaines entreprises, alors même que les relations sociales y étaient réputées ardues.

#### ❹ Développer une culture commune de l'anticipation économique

Face aux mutations économiques, la culture française n'est pas suffisamment offensive. Il faudrait développer une culture commune de l'anticipation qui consisterait à ne plus subir les mutations, mais à les anticiper pour en faire des opportunités.

### Des propositions pour des aides plus efficaces

#### ❶ Eviter le saupoudrage des aides

Le saupoudrage des aides est contre-productif à plusieurs égards. D'une part, il réduit l'efficacité globale des dispositifs de soutien, dont l'impact est morcelé entre une multitude de petits projets. D'autre part, il entraîne une surcharge de travail pour les services instructeurs.

#### ❷ Proposer des outils de soutien adaptés aux Très petites entreprises (TPE)

Les TPE sont aujourd'hui rarement éligibles aux dispositifs d'aide existants, alors qu'elles constituent une grande partie de la richesse de notre pays.