



Claire SIMON
Directrice financière
de la Région Auvergne-Rhône-Alpes

Les Régions ont-elles les moyens de leur action économique ?

Mots-clés : finances locales - régions, action économique - CVAE

Alors que les textes législatifs des vingt dernières années et en tout dernier lieu la loi NOTRe du 7 août 2015 ont consacré la primauté, voire dans certains domaines, l'exclusivité des politiques régionales d'intervention économique, ces actions se situent dans des cadres financiers étroits qui limitent à leur efficacité, situation aggravée par la disparition de la CVAE régionale. Ces freins nuisent à la nécessaire mise en place d'une évaluation des politiques publiques en matière d'action économique régionale.

1 Le cadre juridique : un chef de filat régional affirmé mais pas une compétence exclusive

A. De la coordination d'actions disparates à une responsabilité affirmée

Le droit des interventions économiques des collectivités locales a considérablement évolué au cours des deux dernières décennies, pour affirmer progressivement le rôle de chef de file de la collectivité régionale.

Si la création même des Régions en tant que collectivités locales à part entière a été en partie

motivée par le rôle en matière de développement économique du territoire qu'elles devaient être amenées à jouer, leur mission de coordination des actions publiques n'a finalement été confortée que beaucoup plus tardivement.

Ce sont d'abord les lois du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité et du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, qui ont posé les jalons d'une coordination des politiques économiques à l'échelon régional.

La loi Libertés et responsabilités locales énonce notamment dans son article 1^{er} : « La région coordonne sur son territoire les actions de développement économique des collectivités territoriales et de leurs groupements, sous réserve des missions incombant à l'État. ».

Sur cette base, les régions ont élaboré, en concertation avec les niveaux infrarégionaux de collectivités, les premiers schémas régionaux de développement économique (SRDE). Elles ont aussi investi de nombreux domaines (création d'entreprises, financement, internationalisation, soutien à la R&D etc.), venant compléter leur capacité d'intervention afin de répondre au mieux aux besoins des entreprises et favoriser le développement de leurs territoires.

Mais ce sont véritablement la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) puis la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), qui ont permis de conforter les Régions dans le pilotage du développement économique.

Selon la loi du 27 janvier 2014 : « La région est chargée d'organiser, en qualité de chef de file, les modalités de l'action commune des collectivités territoriales et de leurs établissements publics pour l'exercice des compétences relatives : 1° à l'aménagement et au développement durable du territoire ; [...] ; 4° au développement économique ; 5° au soutien de l'innovation ; 6° à l'internationalisation des entreprises ».

La loi du 7 août 2015 sur la nouvelle organisation territoriale de la République, entend définitivement consacrer la fonction de « chef de file » de la région en ces domaines et renforcer ses pouvoirs propres. Elle affirme : « La région est la collectivité territoriale responsable, sur son territoire, de la définition des orientations en matière de développement économique » (art. L.4251 12 du CGCT, applicable au 1^{er} janvier 2016).

B. La région-stratège et la région-guichet d'aides économiques

L'échelon de la stratégie et de la coordination de l'action publique

Les régions sont d'abord placées en responsabilité d'établir des Stratégies régionales de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII), qui doivent être à la fois concertées et prescriptives. La SRDEII, prévue par l'article 2 de la loi NOTRe, fixe les grandes orientations stratégiques d'une région en matière économique.

Elle a pour vocation de :

- définir les orientations stratégiques de la région en matière de développement économique,
- coordonner les actions de développement économique sur le territoire régional, notamment avec collectivités infrarégionales,
- promouvoir un développement économique équilibré de la région,
- développer l'« attractivité du territoire » régional,
- prévenir les risques d'atteinte à l'équilibre économique de tout ou partie de la région.

La SRDEII décline notamment :

- la politique d'aide aux entreprises, notamment l'immobilier d'entreprise,
- le soutien à l'innovation des entreprises,
- les actions de soutien à l'internationalisation,
- les priorités pour l'économie sociale et solidaire, sur la base de la conférence régionale de l'économie sociale et solidaire,
- l'égalité professionnelle hommes-femmes,
- il peut avoir un volet agricole et un volet transfrontalier.

La stratégie doit être élaborée en concertation avec les métropoles et intercommunalités (les établissements publics de coopération intercommunale). Les EPCI doivent tenir compte des orientations de cette stratégie, et ne peuvent élaborer de façon indépendante leurs propres plans d'aides aux entreprises. Le schéma fait donc autorité et impose un principe de compatibilité avec les actions des autres collectivités locales, qui doivent en tenir compte.

Au titre de son rôle de coordination, la région est également chargée de l'établissement d'un bilan annuel, quantitatif et qualitatif des aides et régimes d'aides mis en œuvre sur son territoire.

Afin que le conseil régional puisse satisfaire à cette obligation communautaire résultant du règlement CE n° 659/1999 du Conseil de l'Union Européenne, reprise à l'article L. 1511-1 du CGCT, d'établir son rapport relatif aux aides et régimes d'aides mis en œuvre sur son territoire au cours de l'année civile, les collectivités et groupements concernés doivent transmettre, avant le 30 mars de chaque année, toutes les informations relatives aux aides et régimes d'aides mis en œuvre dans leur ressort au titre de l'année civile précédente. Le rapport en question est communiqué au représentant de l'État dans la région avant le 30 juin de l'année suivante et, sur leur demande, aux collectivités et groupements concernés.

Une compétence exclusive de définition des régimes d'aides

S'agissant des aides économiques en faveur de la création ou de l'extension d'activités économiques et en faveur des entreprises en difficulté relevant de l'article L 1511-2 du CGCT, la région est seule compétente pour définir les régimes d'aides et pour décider de l'octroi des aides aux entreprises sur son territoire.

Ces aides revêtent la forme de prestations de services, de subventions, de bonifications d'intérêt, de prêts et avances remboursables à taux nul ou à des conditions plus favorables que les conditions du marché.

Les départements, les communes et leurs groupements peuvent participer au financement de ces aides uniquement dans le cadre d'une convention passée avec la région.

C. Quelles sont les limites du cadre juridique actuel ?

Il faut d'abord noter que la prise de responsabilité des régions sur le champ du développement économique n'est pas pleine et entière.

Ainsi, l'aide à l'immobilier d'entreprise reste de la compétence des communes et EPCI à fiscalité propre qui sont seuls compétents pour définir les aides ou régimes d'aides et décider de leur octroi sur leur territoire en matière d'investissement immobilier des entreprises et de locations de terrains ou d'immeubles.

D'autres segments de l'interventionnisme économique local restent partagés comme la possibilité d'octroyer des garanties d'emprunt, ouverte aux régions comme au bloc communal)¹ ou la capacité de prendre des participations au capital de sociétés d'accélération du transfert de technologie (SATT), ouverte tant aux régions qu'aux métropoles.

Surtout, la récente crise économique issue de la pandémie de covid-19 a mis en lumière la difficulté à concilier à la fois lisibilité des compétences et volonté de chaque échelon local d'in-

tervenir pour soutenir son territoire en situation de crise.

Les derniers mois ont ainsi vu l'ensemble des collectivités locales se mobiliser pour aider leurs entreprises et soutenir le tissu économique local, en créant divers dispositifs ou fonds de soutien, au mépris du cadre juridique posé par la loi NOTRe.

L'État est venu mettre un coup d'arrêt au foisonnement d'initiatives locales avec une circulaire du ministère de la Cohésion des territoires, datée du 5 mai et adressée aux préfets, qui rappelle le cadre applicable.

La circulaire rappelle que les régions disposent d'une compétence exclusive « pour la définition des régimes d'aides aux entreprises et pour décider de l'octroi de ces aides » (art. L.1511-2 du CGCT) et que les départements et le bloc communal « ne peuvent pas mettre en œuvre leurs propres dispositifs ». Elle précise en outre que les départements ne peuvent pas « abonder les régimes d'aide définis par la région », freinant ainsi les systèmes d'abondement de fonds régionaux par les collectivités infrarégionales mis en place dans certains territoires.

Pour l'État, le respect de ces règles doit permettre d'assurer une mobilisation « coordonnée » au bénéfice des entreprises et des populations fragilisées et vise aussi à permettre aux départements face aux « probables tensions à venir sur leurs recettes de fonctionnement » de rester « fortement mobilisés dans la crise et l'après-crise » sur leurs compétences sociales.

Ce rappel à l'ordre montre toutefois la fragilité de l'édifice juridique actuel, finalement rapidement déstabilisé en temps de crise. Il pose la question plus globale de l'intérêt de spécialiser les compétences par bloc de collectivité ou à l'inverse de pouvoir mutualiser les interventions, notamment en temps de crise, pour maximiser l'intervention publique. Ce débat n'a finalement pas été totalement tranché par la loi NOTRe.

2 Les outils d'intervention : définir des cibles d'intervention et apporter la réponse adaptée à des besoins différenciés

A. L'enjeu : des réponses adaptées à des besoins et des cibles différenciées

Le premier enjeu en termes de politique économique régionale est de définir précisément ses cibles.

Cette réflexion préalable doit s'opérer à deux niveaux :

- D'abord, définir quels sont les secteurs économiques à soutenir prioritairement. L'idée est d'identifier les domaines d'excellence de la région, sur lesquels elle peut capitaliser et s'ap-

¹ La compétence des départements est en revanche limitée à certaines personnes privées ou publiques définies par l'article L. 3231-4 du CGCT), en particulier les organismes d'intérêt général, les organismes d'habitation à loyer modéré, ou les sociétés d'économie mixte réalisant des opérations de construction, acquisition ou amélioration de logements, les personnes de droit privé construisant des logements, les acquérant ou les améliorant.

puyer pour tirer vers le haut la dynamique de son économie locale. Cette logique rejoint celle de la « spécialisation intelligente », très fortement promue par l'Union européenne.

Le principe de la stratégie de spécialisation intelligente ou (« smart specialization strategy »), requise par l'Europe dans le cadre des programmes opérationnels 2014-2020, est simple : chaque région doit concentrer ses ressources sur les domaines d'innovation pour lesquels elle a les meilleurs atouts par rapport aux autres régions européennes et les secteurs d'activité dont le potentiel de croissance est le plus prometteur.

- Ensuite, réfléchir aux cibles des aides économiques par catégories d'entreprise : Start-up, TPE, PME, ETI, grandes entreprises, etc.

L'enjeu de la politique régionale est ensuite de catégoriser les besoins de ces différentes catégories d'acteurs économiques pour y apporter les réponses les plus adaptées. Il paraît par exemple pertinent de concevoir les dispositifs d'intervention en fonction du « temps de vie » dans lequel se situe l'entreprise (création, installation, reprise, développement, etc.), ces stades de développement induisant des besoins précis et différenciés.

A titre d'exemple le schéma ci-dessous matérialise les besoins identifiés en fonction des stades de développement de l'entreprise, tels qu'ils ont été répertoriés par la région Auvergne-Rhône-Alpes dans sa stratégie-cadre d'intervention économique.

Temps de vie	Créer/ m'installer/ transmettre/ reprendre	Me développer				Développer l'attractivité de mon territoire
Besoins		Former/ Recruter	Soutenir ma croissance	Aller à l'international	Me différencier par l'innovation	

Source : Auvergne-Rhône-Alpes, Rapport à l'assemblée régionale des 17 et 18 octobre 2019, « La Région : premier partenaire des entreprises, une offre de services renouvelée ».

Pour répondre à ces besoins, les régions utilisent deux types d'outils :

- des outils d'accompagnement-conseils, qu'ils soient collectifs ou individuels,
- des outils de financement proprement dit : parmi ceux-ci, les aides directes sous forme de subvention constituent le mode le plus classique d'intervention. Ces soutiens sont apportés dans le respect des régimes d'aides et du cadre communautaire. Ils peuvent aussi être assortis de conditions, par exemple en termes de création ou de maintien d'emploi.

D'autres outils alternatifs à la subvention, sont utilisés : prêts et avances, garantie, prise de participation au capital, dotations de fonds (de capital-risque, de garantie, etc.).

B. Un outil manquant : l'absence d'un levier fiscal incitatif

La fiscalité économique perçue par les collectivités locales totalise environ 29 milliards d'euros et représente environ 20 % de leurs recettes.

D'après la Cour des comptes, dans son dernier rapport annuel sur les finances locales, le produit des impôts économiques, a progressé de 1,29 Md€ en 2019 (+4,6 %), soit d'un montant nettement plus important qu'en 2018 (+ 282 M€) et proche de celui de 2017 (1,2 Md€). Cette reprise tient principalement à l'augmentation du produit de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) (+6,8 % en 2019 après +0,8 % en 2018), alors que celle-ci représente 65 % du produit des impôts économiques. La cotisation foncière des entreprises (CFE) a augmenté en revanche plus faiblement (+0,7 % après +3,8 % en 2018 et +3,2 % en 2017) et les impositions forfaitaires des entreprises de réseaux (IFER) ont été un peu plus dynamiques qu'en 2018 (+1,2 % après +0,8 % en 2018). Enfin, le produit de la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM) a connu une nette reprise en 2019 (+2,1 % après -17,7 % en 2018).²

² Source : Cour des comptes, Les finances publiques locales 2020, fascicule 1^{er} juillet 2020.

Évolution de la fiscalité économique locale

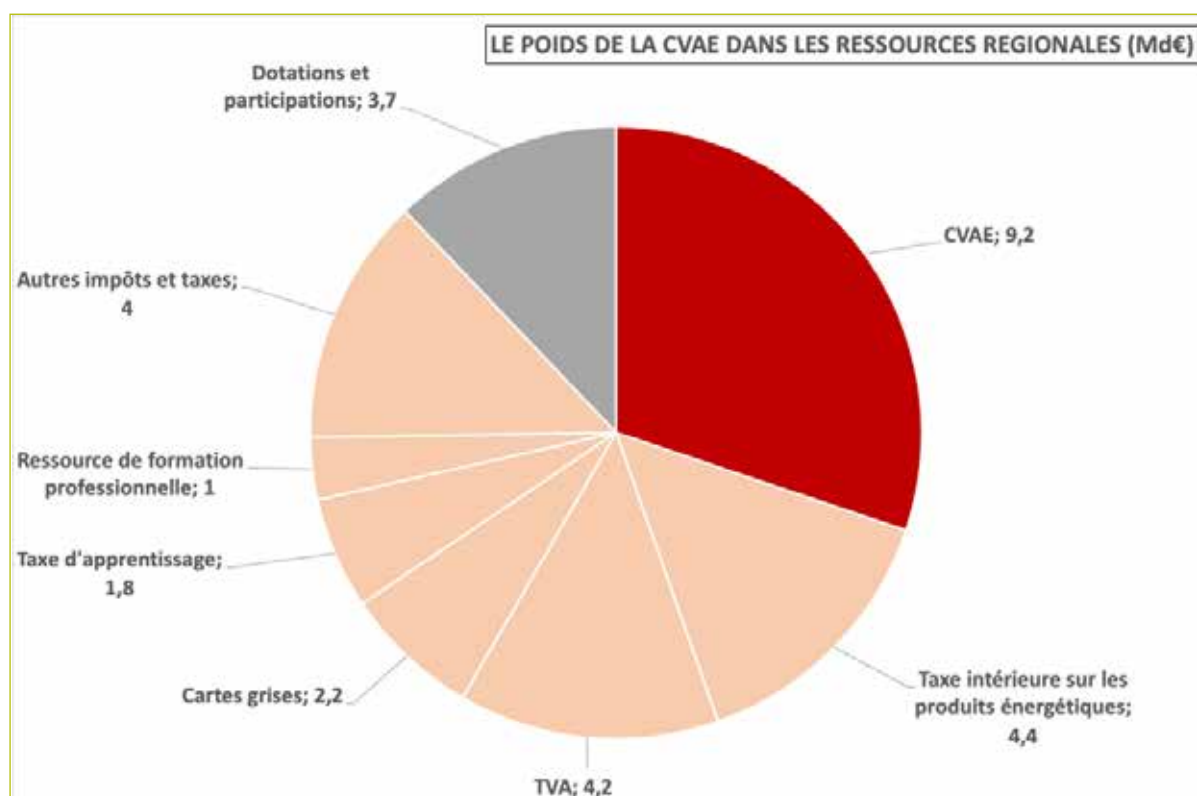
En Md€	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Évolution 2018-2019
CVAE	16,36	15,95	16,66	16,89	17,60	17,75	18,95	6,8 %
CFE	6,91	6,96	7,22	7,42	7,66	7,95	8,00	0,7 %
IFER	1,41	1,45	1,47	1,49	1,53	1,54	1,56	1,2 %
TASCOM	0,71	0,71	0,74	0,75	0,94	0,77	0,79	2,1 %
TOTAL	25,39	25,07	26,09	26,55	27,73	28,01	29,30	4,6 %

Source : Cour des comptes, d'après des données DGFIP.

Les pourcentages d'évolution sont calculés à partir des montants en euros et non à partir des montants arrondis au milliard d'euros figurant dans le tableau.

Pour les régions, le principal impôt économique perçu est la CVAE, dont elles perçoivent 50 % du produit depuis le transfert au 1^{er} janvier 2017 d'une partie de la part départementale

(25 points) dans le cadre du transfert de la compétence transports interurbains et scolaires. Cette ressource constitue près du tiers de leurs recettes.



Source : les Échos, baisse des impôts de production, 13 juillet 2020 (données régions de France / observatoire des finances locales)³.

Cette imposition est toutefois assortie d'un taux national (barème qui est fonction du chiffre d'affaires), sans aucune capacité de modulation. Les régions n'ont donc pas de levier fiscal à leur main, leur permettant d'avoir une politique incitative en direction des entreprises.

Leur seule marge de manœuvre réside dans leur pouvoir d'exonérations fiscales, qui leur permet

de dispenser de l'impôt à certaines catégories d'entreprises (par exemple les jeunes entreprises innovantes) mais dans un cadre toutefois très restreint, les possibilités d'exonérations fiscales étant uniquement ouvertes par le législateur.

A compter de 2021, elles perdront ce pouvoir d'exonération puisque la part régionale de la CVAE doit être supprimée. Cette réforme fiscale

³ Données 2019 : la taxe apprentissage est supprimée à compter du 1^{er} janvier 2020, dans le cadre de la recentralisation de cette compétence

majeure fait suite à l'accord État/régions intervenu le 30 juillet dernier, qui fait de la disparition de la part régionale de CVAE l'un des éléments-clés de la relance économique, la baisse de cet impôt qualifié d'« impôt de production »⁴ devant permettre de participer à restaurer la compétitivité des entreprises.

Le projet de loi de finances 2021 prévoit dans son article 3 cette suppression de la part régionale de CVAE et son remplacement dans le budget des

régions par une quote-part de TVA. Les régions perdront donc, outre leur pouvoir d'exonération, un lien fiscal direct avec les entreprises de leurs territoires puisqu'elles seront désormais principalement adossées à des impôts de consommation à assiette nationale (la TVA) ou à de la fiscalité « automobile » (taxe sur les certificats d'immatriculation et TICPE adossée aux ventes de carburant) à assiette régionalisée mais sans lien direct avec l'entreprise.

3 Les moyens de l'action économique régionale

Les régions consacrent environ 2,2 Md€ de budget à l'action économique (données du compte administratif 2018, soit 812 M€ en crédits de fonctionnement et 1,375 Md€ en crédits d'investissement).

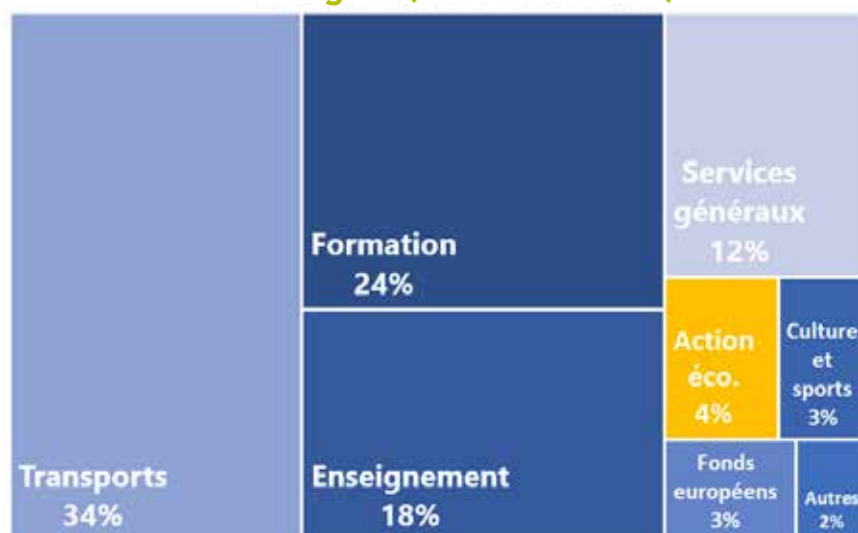
Ce volume de dépenses correspond aux dépenses enregistrées sur le chapitre fonctionnel (action économique » tel qu'il est prévu par l'instruction codificatrice M 71. Il est à noter que ce chapitre intègre, outre les aides aux entreprises, le budget consacré à la recherche et à l'innovation, au tourisme et à l'agriculture.

En fonctionnement, la proportion des dépenses consacrées à l'action économique reste modeste (4 %), au vu de la part prédominante des transports (exploitation des trains express régionaux et la récente compétence en matière de transports scolaires et interurbains), qui monopolise un tiers du budget des régions, et des compétences historiques de la région en matière d'enseignement (fonctionnement des lycées) et de formation continue.

À noter toutefois que la frontière entre action économique et autres dépenses peut apparaître ténue.

Ainsi, les dépenses de formation professionnelle sont consacrées prioritairement à la formation des demandeurs d'emploi, compétence historique de la région, dans un souci de retour à l'emploi et d'adaptation des compétences aux besoins des différents secteurs professionnels. Les budgets mobilisés au titre des fonds européens sont également le plus souvent mobilisés en direction de la formation, de l'insertion dans l'emploi s'agissant du Fonds social européen (FSE), et de projets d'intérêt économique s'agissant du Fonds européen de développement régional (FEDER). Enfin, les dépenses relatives aux transports peuvent être considérées comme une aide à un secteur d'activité dont l'équilibre économique ne peut être trouvé sans subvention publique.

L'action économique au sein des budgets de fonctionnement des régions (données CA 2018)



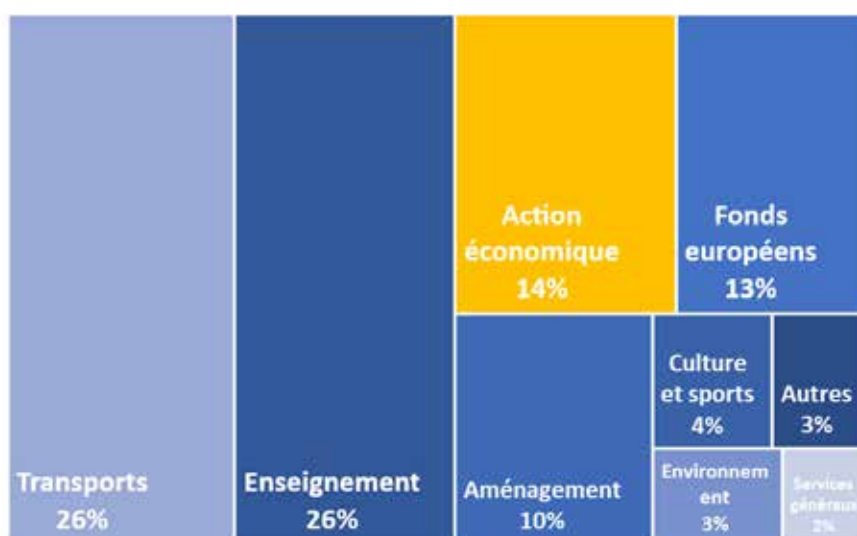
Données : Direction générale des collectivités locales, Les finances des régions en 2018, octobre 2019.

⁴ Les impôts de production sont définis comme des impôts supportés par les entreprises du fait de leurs activités de production et correspondant, pour les entreprises, à des coûts fixes entrant dans le prix de revient de la production. Ils sont estimés à 77 Md€ en France.

En investissement, les dépenses d'action économique sont plus significatives, tant en volume qu'en proportion, puisqu'elles représentent 14 % des crédits d'investissement. C'est désormais le 3e budget des régions, derrière les transports

(avec notamment les projets d'infrastructures et le financement du matériel ferroviaire) et l'enseignement (investissement dans les lycées et bâtiments universitaires).

L'action économique au sein des budgets d'investissement des régions (données CA 2018)



Données : Direction générale des collectivités locales, Les finances des régions en 2018, octobre 2019.

Comme pour le fonctionnement, d'autres budgets que celui consacré à l'action économique stricto sensu viennent concourir au développement économique du territoire. C'est notamment le cas des budgets transports et enseignement qui créent, par la commande publique, de l'activité pour le BTP.

Au-delà de ces caractéristiques de l'action économique des régions, deux questions méritent d'être posées :

- *Quelle lisibilité des aides publiques, comment favoriser l'accès des entreprises et acteurs économiques aux dispositifs existants ?*

Cet enjeu est primordial pour les régions, qui se doivent de travailler à la fois sur l'accès aux aides qu'elles déploient via la structuration des partenariats avec les agences économiques et autres partenaires institutionnels (chambres consulaires, autres financeurs publics, etc.) et de simplifier

leurs démarches administratives par exemple via des solutions offrant des possibilités de dépôt de demandes en ligne et d'échanges dématérialisés).

- *Quelle évaluation des aides économiques ?*

L'évaluation, question ardue en matière de politiques publiques, est un sujet particulièrement complexe s'agissant de l'action économique, tant la corrélation entre l'interventionnisme économique et la dynamique de tel ou tel territoire paraît difficile à mesurer. Les régions étant désormais en situation de coordonner l'action économique, il paraît pourtant primordial qu'elles puissent désormais aussi être l'échelon de l'évaluation en la matière. C'est à ce prix qu'elles pourront continuer de piloter des dispositifs constamment adaptés à une réalité économique changeante et maximiser l'effet levier de leurs interventions. ■