

LA POLITIQUE ECONOMIQUE REGIONALE

PAR

Guy FLEURET

Chargé de mission à l'Agence régionale de développement

Je commencerai par la définition très générale de la politique économique, celle que tout économiste a en mémoire et qui est définie dans son objet : « forment la politique économique les décisions de l'Etat et des organismes publics ayant pour objet principal de régler les conditions de la production, de la répartition ou de l'affectation des ressources ».

Si l'on s'en tient à cette définition, elle est suffisamment générale pour inclure le fait régional, puisque l'article 59 de la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions indique que le Conseil régional « a compétence pour promouvoir le développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique de la région et l'aménagement de son territoire... ».

De même elle est régionale en regard de la part du budget de la Région qui est consacrée au développement économique :

— 57 MF en 1983, soit, sur un montant global de 237 MF, 25 % des dépenses d'investissements ;

— 138 MF en 1984, soit sur un montant global de 595 MH, 24 % des dépenses d'investissements.

On doit admettre le fait qu'il existe une politique économique régionale, au niveau institutionnel s'entend.

Cependant, si l'on se réfère à la fonction que doit remplir toute politique économique qui est de garantir une pérennité du tissu industriel face aux mutations que la crise suscite, l'évaluation de l'existence d'une P.E.R. réside dans la capacité du décideur, en l'occurrence la Région, à renforcer et à transformer le tissu économique régional.

Capacité qui dépend d'une double condition :

— que la Région dispose d'un degré d'autonomie suffisant pour être un des principaux acteurs économiques pouvant orienter les plans des agents ;

— que ses instruments d'intervention aient un impact réel sur leur stratégie.

**

I. — L'AUTONOMIE

Les structures économiques existantes, la répartition des pouvoirs et des moyens limitent les possibilités des E.P.R. de maîtriser leur environnement économique. Elles laissent cependant place au développement d'un ensemble d'actions qui constituent une politique régionale active.

Si l'Institution régionale doit tenir compte des spécificités de la Picardie et doit s'appuyer sur des principes qui, pour complémentaires qu'ils seront de ceux mis en avant au niveau national (principe de cohérence dans les rectifications de frontières des groupes industriels, développement de programmes technologiques de niveau international, effet de taille...), n'en seront pas moins différents.

Ainsi le domaine d'action privilégié est de toute évidence constitué par les P.M.E.-P.M.I., voire les établissements de taille moyenne. En effet, dans l'édifice très hiérarchisé de la politique économique, l'Etat se réserve la politique régulation (stabilisation monétaire, politique du taux de change) et la politique industrielle concernant les « têtes de ponts industrielles », représentées en particulier par les groupes nationalisés et les secteurs stratégiques (armement, aérospatiale...), ce qui en pratique marginalise les régions par rapport à la définition des stratégies.

Par ailleurs, l'ambition de mener une politique nationale en faveur des P.M.E.-P.M.I. se heurte à la difficulté d'appréhender la complexité du tissu économique de ces entreprises. Une synergie apparaît dès lors entre la volonté des E.P.R. et leur rôle en tant que moyens d'intervention décentralisés dans ce domaine.

Par rapport à la logique d'intervention de l'Etat qui privilégie la cohérence industrielle et la taille critique européenne, voire mondiale, la logique régionale peut donner plus de souplesse à son action en tenant compte des déséquilibres interrégionaux et des facteurs de dynamisme d'un tissu de P.M.E. performant :

— la spécialisation industrielle sur les biens intermédiaires peut être corrigée par une politique de diversification des industries aval, source d'emploi et d'exportation, et de transformation dynamique de ce tissu industriel aval (mise à disposition de services à cette industrie) ;

— l'action sur les fonctions qui assurent la cohérence et le dynamisme du tissu économique régional peut être un objectif prioritaire d'une politique économique à moyen terme — fonctions telles que l'information,

l'innovation et la commercialisation que les P.M.E. les plus performantes prennent en compte dans leur entière dimension, mais que les entreprises en situation dite « normale » n'ont pas les ressources humaines, techniques et financières suffisantes pour les développer. C'est là un des objectifs essentiels d'une politique régionale à moyen terme.

C'est sous ces conditions que la Région peut disposer d'un degré d'autonomie suffisant pour mener une politique active, mais les possibilités d'action de l'E.P.R. sur les stratégies des agents (les P.M.E.-P.M.I. en l'occurrence) dépendront :

1. Des moyens financiers dont il dispose.

2. Et surtout de l'impact sur le comportement d'investissement des agents (investissement matériel et immatériel).

*
**

II. — POLITIQUE REGIONALE ET STRATEGIE DES ACTEURS ECONOMIQUES

L'horizon de la P.E.R. se déploie tant sur le court-moyen terme (un à trois ans) et concerne plus particulièrement l'investissement productif, que sur le moyen-long terme (quatre à sept ans) et concerne plutôt les investissements immatériels. Les acteurs concernés sont en priorité les entreprises et le complexe scientifique et technique régional.

A) *L'investissement productif*

L'impact des aides régionales sur le comportement d'investissement des entreprises est fortement dépendant de la conjoncture économique qui est, par nature, indépendante de l'action régionale. Or la conjoncture dépressive actuelle limite l'horizon économique de l'entreprise et réduit de ce fait sa capacité de décision ; en effet le temps de retour de l'investissement industriel est de trois ans au minimum.

● Quel peut être, dans ce cas, l'efficacité des aides régionales ?

Leur efficacité réside dans leur capacité à favoriser les plans, les anticipations des entreprises, car de ces anticipations dépendent leurs décisions d'investir.

● A quelles conditions ?

Elles sont de deux ordres :

— Internes. Il s'agit que les aides régionales favorisent le désendettement de l'entreprise, car l'investissement doit être à l'origine d'une restauration de sa capacité d'autofinancement, condition de son développement donc des investissements futurs ; corrélativement si les aides ont un effet de levier important, en contrepartie leur attribution doit être conditionnée par une restauration des marges d'autofinancement et adaptée dans sa procédure pour accélérer la décision de l'industriel.

— Externes. Il s'agit que les aides régionales favorisent les évolutions sectorielles et technologiques qui induisent une spécialisation à anticiper et à reproduire une structure industrielle traditionnelle ; le problème n'est pas de créer seulement des emplois, mais de les rendre viables à moyen terme.

● Qu'en est-il de l'application de ces conditions ?

1. L'obligation faite à l'entreprise de consacrer en fonds propres un apport correspondant au montant des aides concourt à désendetter l'entreprise et à garantir une capacité d'autofinancement suffisante. Ainsi les investissements actuels sont de plus en plus tournés vers le développement de la compétitivité des entreprises. Les entrepreneurs favorisent en priorité le développement technologique pour que dès le début de l'activité la société gagne en rentabilité et en productivité. Cette formule assure une capacité d'autofinancement supérieure par la prise en compte d'amortissements globalement plus importants.

Ceci concernerait l'ensemble des secteurs, modernes et traditionnels. Il semblerait même que le coût des investissements par l'emploi soit supérieur dans les secteurs traditionnels, quel que soit la nature de l'opération.

1983 en francs	Extension	Création	Reprise
Secteurs modernes	66 454	65 128	—
Secteurs traditionnels ..	98 821	117 340	100 527

Autre indice : le montant total des investissements primés s'est accru de manière très sensible entre 1982 et 1983, passant de 39 MF à 99 MF.

— Au niveau de la procédure d'instruction, l'obligation qui est faite d'associer l'ensemble des services instructeurs et de soumettre les dossiers au Bureau du Conseil régional dans un délai de deux mois est une garantie de son efficacité quant à la procédure suivie.

2. L'évolution de la répartition sectorielle des aides est, peut-être, l'indice le plus marquant du fait régional, en ce sens qu'il tend à marquer une rupture par rapport aux pratiques antérieures des missions régionales, les primes régionales semblant avoir comme objectif l'accompagnement du développement technologique plutôt que le maintien de la « paix sociale ».

De 1980 à 1982, près de 54 % des dossiers présentés au titre des primes l'ont été dans les secteurs du textile habillement, de la chimie plastique et de la mécanique fonderie, secteurs dominants en Région Picardie. Là encore, il y a eu renouvellement du tissu industriel à l'identique.

La part des dossiers relatifs à des opérations de technologie avancée (informatique, électronique, recherche) a été faible, environ 3 %.

En 1983, il convient de noter que si la répartition des activités traditionnelles demeure identique aux années antérieures (53 % des dossiers déposés au titre des primes), la part des dossiers présentant un effort sensible sur le plan technologique passe à 21 % de l'ensemble des dossiers adoptés.

Le montant des primes régionales octroyées en 1983 à des sociétés mettant en œuvre une activité de recherche ou liées à un réel effort d'innovation technique représente 18 % du total distribué. Les sommes investies correspondent à ces programmes innovateurs représentent 17,5 % du total des investissements en 1983.

Au vu des résultats, il semble donc que les aides distribuées par la Région ont eu un effet incitatif sur le comportement des industriels. En effet, il semble qu'en termes de choix des investissements, le fait de pouvoir bénéficier de la prime à taux fort en cas de programme d'investissement financé par des prêts bonifiés (procédure innovation) a conduit les chefs d'entreprises à s'engager immédiatement dans des investissements à la fois plus ambitieux et faisant appel plus largement à des technologies innovantes.

B) *L'investissement immatériel*

A l'inverse de l'aide à l'investissement productif, l'action régionale en ce domaine s'inscrit selon une pratique d'exception et ce pour deux raisons :

— Elle fait référence à une procédure contractuelle et pluri-annuelle, le plan.

— Elle a comme interlocuteurs, dans le domaine économique s'entend, non pas le « monde atomisé » de l'industrie, mais l'Etat, plus particulièrement les administrations de mission (Commissariat général au plan, DATAR, DESTI, MIDIST...) le complexe scientifique et technique et les institutions représentatives du tissu économique régional (chambres consulaires, syndicats professionnels, comités d'expansion...), en résumé, les grands intermédiaires du développement économique, éventuellement les groupes industriels (les directions du plan et de la recherche, directions qui sont partie prenante d'une réflexion sur les effets induits, au niveau du tissu économique régional, des politiques des groupes) : l'ensemble de ces interlocuteurs sont partenaires-concurrents de la Région :

● partenaires, car en contrepartie d'un relatif transfert de ressources au profit de la Région, celle-ci ne peut gérer des projets de développement indépendamment de ces intermédiaires, n'étant pas maître d'ouvrage, (il n'est pas fortuit que les interlocuteurs de l'institution régionale soient les directions horizontales, fonctionnelles, des groupes et des ministères) ;

● concurrents, car vis-à-vis d'interlocuteurs tiers, en l'occurrence le tissu industriel et scientifique régional, le point d'équilibre du pouvoir s'est modifié au profit de l'institution régionale, en raison de la « rareté des ressources d'investissement » des intermédiaires traditionnels du développement et de la politique économique nationale poursuivie depuis deux ans.

L'impact de l'action régionale sur le développement technologique peut être non négligeable, cependant l'efficacité attendue est difficilement évaluable, parce qu'elle vise le long terme et que la Région, en ce domaine,

n'a pas défini de critères d'évaluation précis : c'est plus un pari sur l'avenir qui est fait dont la réussite dépend de la méthode appliquée.

● Quel est ce pari ?

L'objet : améliorer les conditions et renforcer les moyens d'une meilleure efficacité du tissu industriel dans l'exploitation des résultats de l'activité du complexe scientifique et technique.

Le diagnostic : le développement technologique constitue le maillon faible de la chaîne de l'innovation, or c'est la réponse actuelle la plus appropriée aux problèmes de la crise.

La cible : la plupart des P.M.E.-P.M.I. ne viennent à l'innovation que par nécessité, elles subissent les évolutions technologiques, c'est cette population d'entreprises qui doit être sensibilisée à l'innovation.

Les objectifs : propager l'utilisation des technologies et des produits nouveaux qui sont appelés à modeler l'avenir et promouvoir la réceptivité du tissu industriel aux mutations technologiques.

● Quelle est la méthode ?

Associer la formation, la recherche au transfert technologique :

— par la création de pôles d'excellence en recherche et en formation sur des thèmes qui renforcent les atouts de la Région et qui sont porteurs de transformations importantes dans le tissu industriel, ceci suppose :

1) La mise sur pied d'enseignements spécifiques de second cycle et de troisième cycle universitaire, en formation initiale et continue, et le développement de filières techniques de formation.

2) Le développement d'une recherche qui associe producteurs, transformateurs et utilisateurs de matériaux et de technologies nouveaux.

— par la création de Centres régionaux d'innovation et de transfert technologique, structures qui sont le résultat de l'union des efforts en direction de l'industrie, d'organismes régionaux (écoles d'ingénieurs, centres techniques, I.U.T., lycées techniques, centres de recherche privés ou publics...). Ces C.R.I.T.T. disposent d'un ou plusieurs conseillers technologiques dont la mission est d'effectuer un démarchage systématique auprès des entreprises régionales afin de les sensibiliser, de les aider dans leur démarche d'innovation et de faire émerger des projets de développement technologique.

Si les ressources, la cible, les objectifs, les voies et moyens paraissent définis pour l'élaboration d'une politique d'aide à l'investissement du tissu industriel, l'efficacité d'une telle politique dépendra de :

— la volonté d'association des organismes concernés : or en Picardie il apparaît qu'à l'heure actuelle l'impulsion vient plutôt de la Région ;

— la mise en œuvre de projets de recherche qui associent réellement le tissu industriel régional : or la Région a-t-elle la « capacité morale » de refuser de financer des projets de recherche lorsque ceux-ci présentent toutes les garanties scientifiques et inversement ?

— la détermination d'objectifs et de programmes précis quant aux C.R.I.T.T. ; en effet la création de structures-relais entre le complexe scientifique et technique régional et l'industrie, pour être efficace, devra s'accompagner d'un effort de la Région quant à la définition d'objectifs

industriels précis, quantifiables ; l'élaboration d'une telle politique industrielle procède d'une analyse fine des conditions de fonctionnement du tissu industriel, de ses capacités de développement et de ses possibilités d'évolution, compte tenu de l'existant.

*

**

C'est à ces conditions qu'à partir d'une politique économique régionale s'apparentant à une politique de l'emploi, relativement peu différenciée sectoriellement, que la Région pourra élaborer et mettre en œuvre une politique industrielle régionale, politique volontariste, induite par la mise en lumière des insuffisances du tissu industriel et dont l'objectif sera bien de combler lesdites insuffisances. Politique ambitieuse mais nécessaire pour trouver une issue à la crise.