

# **Les pouvoirs publics et le secteur privé : quels partenariats pour l'action territoriale**

## **Atelier n°11**

*Ont participé à cet atelier :*

*Simon LANG, associé gérant de Zehfuss und Lang-Public Affairs ; ingénieur d'études à la Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaft à Speyer*

*Coralie BAJAS, ingénieur de projet européen, spécialisée en recherche et innovation*

*Roland GEITMANN, professeur de droit public et administratif, ancien maire, porte-parole du conseil de surveillance de l'ONG « Mehr Demokratie e.V. »*

*L'atelier était animé par Claire BARTHELEMY et coordonné par Daniel SCHAEFER, Co-directeurs l'Institut de la gouvernance territoriale/Institut für territoriale Governance.*

### **I. Les outils à disposition des collectivités locales (Claire BARTHELEMY)**

Les outils auxquels les collectivités locales peuvent avoir recours sont relativement encadrés au niveau juridique. L'objectif est que ces collectivités utilisent l'argent public dans de bonnes conditions, continuent d'assurer leurs missions de service public et respectent les règles de la libre concurrence. Cependant, ces différents outils doivent permettre un véritable effet levier en faveur du développement du territoire.

#### **1. Les aides aux entreprises**

Les aides aux entreprises sont en théorie interdites par la réglementation communautaire. Cependant, cette réglementation n'est pas toujours appliquée correctement par les collectivités locales. Il faut aussi tenir compte du fait que les aides peuvent être attribuées par des organismes intermédiaires sur lesquels la collectivité locale exerce une influence déterminante. Ces aides sont elles aussi soumises à la réglementation sur les aides d'Etat. Il est par ailleurs possible d'échapper à ces contraintes dès lors que le bénéficiaire de l'aide gère service social d'intérêt général (SSIG), ce qui répond à des conditions très strictes.

Les collectivités territoriales ont donc tout intérêt à régulariser leurs dispositifs d'aide, dans la mesure où la commission européenne va multiplier les contrôles et imposer au bénéficiaire d'une aide illégale de la rembourser. Différents moyens de régularisation des aides existent :

- l'aide de minimis, permettant d'accorder une aide maximale de 200 000 euros sur trois ans, un dispositif à manier avec précaution dans la mesure où ce plafond couvre l'ensemble des aides perçues par le bénéficiaire ;

- le service d'intérêt économique général, qui permet d'attribuer une aide en contrepartie d'obligations de service public, attribuée selon des conditions strictes ;
- la notification d'une aide à la Commission européenne, une procédure susceptible de prendre de 12 à 18 mois ;
- enfin, certaines aides peuvent être compatibles avec la réglementation européenne, qui offre tout de même une marge de manœuvre assez large aux collectivités locales.

## **2. Les marchés publics**

Les marchés publics constituent un instrument encadré permettant d'assurer l'égalité de traitement entre différentes entreprises candidates. Cependant, il est possible d'agir politiquement dans ce cadre, par exemple en mettant en œuvre de marchés publics « verts » intégrant des considérations environnementales, ou en introduisant des clauses « sociales » dans le marché.

Les marchés publics peuvent également constituer un instrument du développement économique local. Par exemple, il est possible de favoriser le recours aux PME locales en divisant les marchés en lots. Ou encore, une communauté de communes, en achetant un carburant vert produit par les agriculteurs de la région, a pu soutenir le développement local.

La coordination des différents services passant des marchés doit être assurée au sein d'une collectivité afin de disposer d'une véritable politique en la matière, tout en conservant à l'esprit la nécessité d'assurer l'égalité de traitement entre les entreprises.

## **3. Les contrats de partenariat**

Les contrats de partenariat ont été créés par une ordonnance de juin 2004. Ils permettent de confier à une entreprise une mission globale afin de financer, concevoir, construire, gérer ou entretenir des équipements publics. Ce nouveau type de contrat de commande publique vise à répondre à l'urgence ou à la complexité d'une situation. Cet outil, très encadré, permet de raisonner sur la base d'un coût global et dans le long terme. Il permet d'avoir recours au secteur privé pour financer d'importantes infrastructures.

# **II. La gouvernance territoriale dans un système européen de gouvernance à plusieurs niveaux (Simon LANG)**

Il convient de sortir d'une logique politico-administrative dont la caractéristique est de diriger dans un cadre hiérarchique. Elargir les frontières de l'action territoriale implique de trouver de nouveaux modes de gouvernance.

## **1. La gouvernance territoriale**

La gouvernance est un concept scientifique, incontournable depuis les années 90, signifiant « l'action, la fonction et l'office de gouverner ». Il s'agit d'une approche analytique permettant de décrire des changements dans le système décisionnel politico-administratif, faisant appel à des formes nouvelles de direction et de coordination entre des acteurs publics, des acteurs économiques et la société civile.

Le système européen de gouvernance repose sur un système de négociation intégré et interdépendant entre une multitude d'acteurs hétérogènes (publics et privés) et portant sur différents niveaux interconnectés.

Par ailleurs, l'Europe enregistre depuis les années 80 une renaissance de l'échelon régional face à la mondialisation et des mutations de l'Etat, allant de pair avec la réforme des fonds structurels. Ce cadre permet la conclusion d'alliances stratégiques entre les régions et l'Union européenne en contournant les Etats. La région devient dans ce cadre la nouvelle base de l'action économique, dans la mesure où est elle considérée comme l'échelon idéal permettant d'implémenter et d'élaborer les politiques.

## **2. Caractéristiques et plus-values de la gouvernance territoriale**

La gouvernance territoriale se caractérise par la capacité à agir en réseau, dans le cadre d'interactions non hiérarchiques et volontaires, en fonction d'orientations stratégiques. Elle permet également des coopérations entre des acteurs publics et privés suivant des logiques d'action distinctes. Ces interactions nécessitent un minimum de transparence, de confiance, de réciprocité et de fair-play. Ce fonctionnement en réseau permet enfin de surmonter des asymétries structurelles et économiques.

## **3. Les énergies renouvelables : des opportunités pour l'action territoriale économique**

Les énergies renouvelables peuvent être considérées comme un moteur pour le développement économique territorial. Face au mouvement de délocalisation, une stratégie économique cohérente reposant sur les énergies renouvelables peut apparaître comme un moyen d'attirer des entreprises intervenant dans un secteur clé en terme d'innovation.

Les opportunités et les plus values pour l'action territoriale économique résident dans la création de pôles de compétitivité, correspondant à des réseaux réunissant des acteurs économiques, universitaires et politiques, ainsi que la société civile. Il peut également s'agir de mettre en réseau des programmes relatifs aux énergies renouvelables avec d'autres programmes économiques. Ce type de démarche permet de stabiliser la situation économique et sociale au sein d'un territoire tout en améliorant la situation écologique. Le pôle d'excellence rural énergie renouvelable (PEREN) mis en œuvre en Alsace du Nord constitue un bon exemple de ce type de démarche.

## **III. Les partenariats publics/privés dans le domaine de la recherche et de l'innovation (Coralie BAJAS)**

Les partenariats publics/privés constituent un instrument intéressant pour le développement territorial. Il apparaît en effet que les régions obtenant les meilleurs résultats sont les régions qui se sont dotées d'une stratégie régionale d'innovation.

Différents critères permettent de définir ces partenariats :

- L'institutionnalisation des relations entre les acteurs ;

- le fait de considérer les pouvoirs et les institutions publiques comme des acteurs actifs et pas uniquement comme des financeurs ;
- la participation active et le cofinancement des ressources de la part de l'ensemble des participants, afin d'échapper à une logique de subventions ; il s'agit d'une démarche engendrant des coûts, mais aussi des risques ;
- la prise en compte de l'intérêt public.

Pour sa part, la recherche française enregistre des performances moyennes. Elle se caractérise par l'intervention d'importants acteurs publics centralisés, qui s'avèrent incapables de transférer cette recherche vers le privé, et de grands groupes industriels pour qui les PME sont de simples sous-traitants. Il convient de mettre en place un dispositif au sein duquel les PME devront être plus présentes et dotées d'une plus grande autonomie afin de lutter contre le déclin relatif de la position technologique de la France.

Les partenariats publics/privés doivent avoir pour objectif :

- de développer les ressources humaines en R&D dans les PME ;
- de développer la culture de l'entrepreneuriat ;
- de faire des universités des acteurs majeurs de la recherche, dans la droite ligne des orientations de la loi relative à l'autonomie des universités ;
- de mieux utiliser le droit de propriété industrielle comme un outil de gestion de la connaissance ;
- d'intensifier et de diversifier l'investissement des entreprises en R&D ;
- d'améliorer la contribution de la recherche publique en destination du secteur privé.

Différents domaines d'actions peuvent être illustrés par les projets de partenariats publics/privés.

Tout d'abord, le développement de nouvelles formes de partenariat entre la recherche publique et les entreprises passe au niveau national par les Instituts Carnot, dont le financement par l'Etat dépend du nombre de partenariats conclus avec l'industrie. Au niveau régional, cette démarche passe par les centres régionaux d'innovation et de transfert technologique auxquels les entreprises peuvent s'adresser afin de résoudre des verrous technologiques. Par ailleurs, les pôles de compétitivité, qui permettent de structurer l'ensemble des acteurs (régions, entreprises, universités) intervenant sur un territoire autour d'un domaine de recherche précis, jouent un rôle majeur. Les régions se sont appropriées ces outils développés à l'origine par l'Etat.

En second lieu, la démarche visant à accroître les ressources humaines en R&D au sein des entreprises peut être favorisée par un dispositif permettant à un étudiant de réaliser sa thèse en entreprise. La Basse Autriche a étendu le dispositif aux Post Doc.

En troisième lieu, les fonds OSEO, les incubateurs et les outils régionaux de financement permettent de contribuer à la création et/ou à la croissance d'entreprises de technologies innovantes.

Enfin, une initiative française, correspondant à la visite d'experts dans les entreprises afin de réaliser un bilan en termes de dépôts de brevets et de création de marques, s'apparente plus à une prestation gratuite qu'à un véritable partenariat public/privé.

## **IV. Monnaie locale et démocratie participative (Roland GEITMANN)**

Il convient de modifier le rôle du citoyen afin de l'orienter vers une démarche participative. Cet exemple peut être illustré avec la création de monnaies locales.

### **1. Les monnaies locales, un exemple d'engagement citoyen**

L'euro constitue le seul moyen de communication économique en Europe. Cette situation peut présenter un danger en cas de dysfonctionnement de ce vecteur. Or durant des siècles plusieurs moyens d'échange ont cohabité. De plus, les ordinateurs permettent désormais d'utiliser d'autres moyens de communiquer financièrement (recours à des formes de troc, monnaies locales...) Ainsi, au Japon, une monnaie parallèle dans le domaine des soins permet à une personne d'utiliser les crédits dont elle dispose pour son propre compte ou pour le compte de ses proches.

Par ailleurs, chacun a conscience que le système monétaire actuel atteint parfois des limites, comme le démontre la crise financière. En effet, tenter de résoudre les difficultés actuelles par la dette ne résoudra rien. De plus, notre économie est fondée sur une logique de croissance qui détruit la planète. C'est pourquoi certains sont à la recherche d'exemples alternatifs. Ce mouvement vise à résoudre les problèmes actuels. Dans ce cadre, l'administration publique doit jouer un rôle. Ainsi, dans les années 20, les collectivités locales ont été contraintes de créer des monnaies locales afin de permettre la poursuite des échanges. Il est possible d'imaginer la création d'une monnaie locale permettant de régler de certaines prestations (aller au cinéma, à la piscine...).

### **2. Participation des citoyens**

L'objectif consiste à mieux faire participer les citoyens aux décisions locales. L'exemple le plus parlant correspond aux référendums locaux organisés en Suisse. Cette procédure oblige l'administration à organiser une discussion ouverte, puis un référendum. Ce type de procédure a un effet domino, puisqu'elle permet d'activer d'autres formes de participation citoyenne. De plus, Internet ouvre d'autres pistes : les forums citoyens sont de plus en plus souvent utilisés. Les communes vont sans doute prochainement organiser leur communication dans ce cadre.

Enfin, la participation citoyenne peut être organisée dans le cadre des « cellules de planification ». Ces instances n'ont pas pour objet de prendre des décisions, mais de planifier, de formuler un avis ou d'établir une perspective concernant des débats politiques (tracé d'une autoroute...). Ce type d'organisation permettrait d'améliorer la représentativité, dans la mesure où de nombreux citoyens ne participent pas aux élections démocratiques. Les participants sont tirés au sort. L'expérience démontre que des néophytes apprennent très facilement des notions politiques leur permettant de participer à ces cellules. Une expérience fondée sur l'organisation de telles cellules a permis de produire des résultats étonnants. Ce travail a donc déjà fait ses preuves, mais il revient cher, car l'expérience prévoit de rémunérer les participants à ces cellules.

## **V. Débat**

### **Le SOL**

Le SOL est une monnaie complémentaire développée dans cinq territoires d'expérimentation. Elle fonctionne comme une carte de fidélité, mettant en contact des commerçants adhérant à une charte et des consommateurs souhaitant avoir une consommation responsable. Des points peuvent être versés à des RMistes souhaitant s'inscrire à des clubs de sport ou se rendre au théâtre, ou être utilisés pour rémunérer des bénévoles.

### **L'intervention des collectivités locales**

La réglementation européenne permet aux collectivités locales d'intervenir largement au niveau économique. Certes, l'aide à l'investissement est interdite. Cependant, les collectivités locales peuvent intervenir dans le cadre des pôles de compétitivité, imposer le recrutement de certaines populations dans le cadre des marchés publics, solliciter le secteur privé dans le cadre du mécénat humanitaire ou du mécénat d'art, ou encore stimuler l'économie en incitant au recours à des énergies propres. Les fonctionnaires territoriaux doivent être formés à travailler dans le cadre de partenariats plus proactifs que par le passé avec le secteur privé, dans la mesure où ce dernier devient coproducteur de l'action publique.

### **Insécurité juridique**

Les collectivités locales doivent mieux vérifier la légalité des aides apportées au secteur privé. Il serait sans doute utile de mettre à niveau les différents régimes afin d'améliorer la sécurité juridique des intervenants. Cependant, alors que dans les années 90, 10 % des fonctionnaires territoriaux intervenant sur dossiers économiques étaient mis en examen, ces fonctionnaires sont désormais très attentifs à rester dans cadre imposé par la loi.