

INTRODUCTION

LES CHEMINS DE TRAVERSE DU PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ FACE AU DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL

Présentation du numéro hors-série

ISABELLE CHATRIE* ET JEAN-MICHEL UHALDEBORDE**

En janvier 1995, le Groupement des Institutions Financières Spécialisées a organisé à Paris un colloque sur le thème «Développement économique et dimension territoriale» qui s'est décliné selon trois thématiques : Opérateurs du développement territorial : un nouveau partenariat public-privé ? Réalisations et développement : gérer les contradictions du court et du long terme ; Collectivités locales : quel dialogue avec les PME ?

A partir des matériaux réunis dans le cadre de cette manifestation mais également grâce à des contributions d'experts des mondes universitaire et professionnel, l'Association d'économie financière a conçu le projet de consacrer un numéro hors-série de la Revue d'économie financière au partenariat public-privé face au développement territorial.

Le partenariat public-privé, expression fédérant toute une variété de relations institutionnalisées et stables entre collectivités publiques et agents privés, couvre un domaine étendu et à géométrie, contenu et modalités contractuelles, variables ce qui rend d'abord le projet ambitieux. Il est également délicat à traiter en raison de la diversité des regards portés sur une coopération aux multiples implications, parfois contradictoires, et emportant de ce fait des appréciations diamétralement opposées. Sa sensibilité, ce thème la doit aussi à son actualité qui, en retour, en fait son intérêt : actualité des interrogations sur le fonctionnement même du partenariat public-privé et ses logiques intrinsèques mais également actualité des interrogations sur les conditions de la relance de la politique d'aménagement et de développement du territoire.

* *Chargée de mission au Crédit local de France.*

** *Professeur de sciences économiques à l'université de Pau et des Pays de l'Adour.*

Toute la conception et la réalisation du numéro hors-série aura été guidée par le souci de respecter la complexité et la richesse du thème. Dès lors, en relevant les points forts de la *singularité des relations de partenariat*, il est apparu légitime de souhaiter réunir *une multiplicité de relations de partenariat*.

La singularité des relations de partenariat

La turbulence des modes et des préférences pour telle ou telle forme organisationnelle ne doit pas faire perdre de vue l'essentiel : en France, la tradition du partenariat public-privé est profondément ancrée dans l'histoire. La culture de partenariat qui s'est ainsi forgée singularise les relations compliquées et fructueuses entre sphère publique et sphère privée. La tentation intellectuelle de les envisager et de repérer leur logique sur un mode dichotomique, voire d'opposition, ne peut restituer toute leur imbrication. Très souvent décortiqué au plan national pour ses enjeux au regard des inflexions, des perversions ou des possibilités de transformation qu'il ouvrirait au système économique, le partenariat public-privé a constitué pour le développement des territoires infra-nationaux un levier souvent décisif. Il ne faut guère s'étonner que les conditions institutionnelles, financières et politiques de conduite des politiques de développement territorial fassent rebondir les interrogations sur la place et le rôle du partenariat public-privé tant ses réalités et ses implications sont multidimensionnelles. Ancienne et relancée, l'articulation entre partenaires publics et privés n'en est pas moins contestée.

Une imbrication ancienne

Héritier du façonnage historique de l'articulation des relations entre l'Etat et la société, le partenariat public-privé puise également sa vitalité dans la prégnance de l'organisation politico-administrative française, singulièrement dans sa fragmentation communale. Carte mentale de représentation des rapports public-privé et carte territoriale du quadrillage de la collectivité par la puissance publique forment des lignes de fond essentielles de la trame structurelle d'ancrage du partenariat public-privé.

Dater l'ancienneté de l'imbrication entre les formes privées et publiques de gestion et de financement des équipements et des services publics n'est pas chose aisée, d'autant plus que comme l'a rappelé L. Duguit « *à mesure que la civilisation se développe, le nombre des activités susceptibles de servir de support à des services publics augmente et le nombre des services publics s'accroît par là même* ». Ce n'est que rétrospectivement que l'on peut mesurer l'étendue du partenariat public-privé à une époque donnée au regard de ce qui est considéré aujourd'hui comme relevant ou non de l'intérêt général et justifiant une prise en charge par la collectivité publique. Pendant longtemps, la mixité s'est imposée de fait. Autour d'un noyau dur de services correspondant à des fonctions régaliennes

fonctions régaliennes de l'Etat, un ensemble d'activités ou de services ont pu être pris en charge directement par l'administration, par le secteur privé ou être assumés de façon mixte selon des modalités contractuelles plus ou moins formalisées. Si selon certains auteurs, le recours à la sphère privée est apparu dès l'Antiquité pour la construction des cités et des voies gallo-romaines, c'est au Moyen-Age et surtout à partir du xvii^e siècle, sous l'impulsion de Colbert que le partenariat public-privé a connu un essor significatif. Puis, avec l'affirmation de l'autorité de l'Etat, la naissance d'une administration organisée et le développement de l'interventionnisme de l'Etat, le partenariat public-privé a pris sa pleine dimension au xix^e siècle avec l'apparition des grands réseaux électriques et des chemins de fer, des canaux, des ponts, etc.

Cette histoire n'a pas été linéaire. Elle s'est faite par des mouvements de flux et de reflux, par étapes successives au gré du contexte historique, des choix politiques et idéologiques, des difficultés et des contraintes économiques et financières, de la pression des circonstances, de l'évolution de l'offre et de la demande de services et d'équipements publics, de la capacité à y répondre de la sphère publique en termes techniques... Au début du xx^e siècle, on a assisté à un mouvement de reflux du partenariat public-privé lié notamment à une certaine hostilité des communes envers le secteur privé qui s'est traduite par le développement du socialisme municipal et la légalisation de certaines activités de nature économique des communes. Aux lendemains de la Seconde Guerre mondiale, l'urbanisation accélérée, la nécessité de la reconstruction rapide et un certain réalisme économique ont conduit à une réapparition des modes de coopération entre les secteurs public et privé, réapparition cependant encore timide en raison du fort contenu idéologique qui oppose le « tout public » au « tout privé ». La relance du partenariat public-privé depuis les années 1970, et surtout 1980 s'inscrit ainsi dans un mouvement qui, s'il ne semble pas obéir à une logique préconçue, est fortement ancré dans l'histoire.

La singularité de l'organisation politico-administrative française constitue également un facteur structurel puissant imposant le partenariat public-privé dans la conduite des politiques de développement territorial. Plus que le nombre de niveaux d'administration, pour un Etat unitaire, ou que la pondération des deux composantes du niveau intermédiaire, relativement aux Etats fédéraux ou à forte régionalisation, cette forme « d'exception française » tient au nombre d'entités présentes à chaque étage. Le paroxysme de l'originalité s'épanouit au niveau communal. Les données sont bien connues : dans l'Europe des 12, la France compte plus de communes que tous les autres membres réunis. Mieux, depuis les années 1970, l'organisation territoriale française évolue à contre-tendance : face à un mouvement de réduction autoritaire et drastique du nombre d'autorités locales dans beaucoup de pays (Suède, Allemagne, Belgique, Pays-Bas, etc.), en France, il s'accroît, les créations (par défusions) l'emportant sur les disparitions.

Cette capacité de résistance maintient pour l'essentiel la carte communale dans une trame moyenâgeuse d'une société rurale. Elle constitue un défi à l'essor des missions et responsabilités bouleversées par les révolutions industrielles et urbaine. La situation serait paradoxale si le hiatus n'était pas comblé grâce au partenariat public-privé. N'offre-t-il pas en effet, avec la coopération intercommunale, une solution permettant de concilier l'immuabilité de la représentation politique et la sauvegarde du maillage communal avec l'adaptation des structures aux préoccupations économiques et financières de la réalisation et de la gestion des équipements collectifs ? L'alliance entre les autorités publiques et les opérateurs privés ne permet-elle pas de résoudre la contradiction entre l'inertie du cadre politique et les exigences économiques de son dépassement ? Au prix d'un éclatement des structures organisationnelles locales, dont le foisonnement des satellites municipaux est une expression, les premiers garantissaient la viabilité économique d'une carte communale apparemment archaïque tout en offrant aux seconds des terrains d'expansion de leurs activités. Si elle est loin de constituer le seul facteur de développement du partenariat public-privé, l'organisation politico-administrative y aura sans doute puissamment contribué. A cet égard, les adaptations dans lesquelles elle est engagée au cours des dix dernières années sont-elles de nature à en affecter le cours ?

Une combinaison relancée

Dans ses relations avec le développement territorial, le partenariat public-privé est confronté à deux processus de longue haleine, la décentralisation, enclenchée de manière décisive et rapide au début des années 1980 et, plus récemment, la relance de la politique d'aménagement du territoire.

La décentralisation, revendication ancienne et longtemps contrariée, recouvre bien des dimensions et des implications (politiques, juridiques, etc.). Elle revêt aussi des enjeux économiques et financiers considérables : la décentralisation n'est pas une fin en soi mais un moyen d'assurer une meilleure efficacité à un Etat-Providence en crise. Le développement des pouvoirs et des compétences des autorités locales, vecteur de cette qualité des interventions publiques, va de pair avec plus de responsabilités et d'obligations eu égard aux électeurs-contribuables-usagers. Envisagé selon différentes perspectives, le credo décentralisateur réside dans le supplément d'efficacité de l'action politique par la proximité du terrain et un meilleur exercice du contrôle démocratique des élus. L'un des paris de la décentralisation est ainsi de parvenir à assurer le développement conjoint de la citoyenneté et de l'efficacité. S'il reste beaucoup à faire pour qu'il soit gagné, notamment au regard du premier terme du couple, les autorités locales ont été conduites à être plus attentives aux conditions de mise en œuvre de leurs politiques et au choix de modes de gestion économiques et efficaces. La nouvelle logique

institutionnelle conforte ainsi la donne structurelle qui a favorisé l'essor du partenariat public-privé.

Il peut par ailleurs trouver dans les conditions financières auxquelles sont confrontées les collectivités locales matière à consolider ses avantages et son intérêt. En effet, parallèlement à la décentralisation, et de manière fort inégale selon les instruments, le processus d'ajustement du financement local s'est poursuivi. Le changement essentiel et radical constitué par la banalisation des conditions de prêt a notamment profondément bouleversé les arbitrages financiers locaux. La substitution de l'autofinancement au recours au crédit n'a pu être réalisée que grâce à une mobilisation plus intensive de la fiscalité. Lorsque l'évolution des bases d'imposition n'est pas accommodante, situation qui se dessine progressivement, le relèvement des taux d'imposition bute sur la contrainte électorale. Face à une progression contenue des dotations de l'Etat, à un durcissement des conditions de crédit et à un resserrement des contraintes fiscales, les autorités locales peuvent songer à dégager des marges d'autofinancement en sollicitant des gains de productivité dans la gestion des services. A défaut, il leur faut envisager de revoir le volume et le calendrier des projets d'investissement ou de rechercher le partenariat d'opérateurs privés capables de mobiliser d'autres sources de financement qui ne pèsent pas sur le contribuable local ou qui conduisent à lui substituer l'appel à l'utilisateur.

Après avoir connu son âge d'or dans les années 1960, puis une sensible éclipse avec la montée de la crise, la politique d'aménagement du territoire est relancée et dotée de nouvelles ambitions pour aborder le tournant du siècle. Dans cette stratégie de redistribution interterritoriale, de valorisation et de « requalification » des territoires, le partenariat public-privé a toujours occupé une place de choix. Dans les grands projets d'aménagement, à l'échelle nationale ou dans un cadre urbain, le mixage des capitaux et le recours aux formules de type « économie mixte » ont souvent été la règle. Outre la réalisation et la gestion d'équipements structurants, le partenariat, notamment avec des institutions financières, s'est organisé au profit des PME qui forment l'essentiel du tissu économique régional. Si l'Etat entend être un acteur important de cette politique de cohésion territoriale, les lois de décentralisation y ont placé les régions en première ligne. Sans qu'il revête toujours un caractère formel, le partenariat est de mise, les entreprises escomptant des collectivités publiques qu'elles s'engagent dans des dispositifs d'aide au financement (du type fonds de garantie, capital-risque) ou dans des formules d'appui diversifiées (conseil, exportation, etc.) comme en témoignent les bilans des interventions économiques des collectivités locales. La récente loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire n'oublie pas que les entreprises sont des acteurs décisifs du développement local. Elle consacre, à côté des schémas gigognes d'orientation et de la promotion de la péréquation financière entre collectivités locales, toute une batterie de dispo-

sitions financières et fiscales en faveur des acteurs économiques. Ainsi, le Fonds National de Développement des Entreprises est notamment destiné à apporter des contre-garanties à des fonds de garantie créés par les collectivités locales. Il est cependant encore trop tôt pour prendre la mesure de la stimulation des politiques de développement territorial sur une base partenariale qui découleront du nouveau dispositif réglementaire. Dans ces domaines, le pragmatisme paraît l'emporter, loin des oppositions idéologiques tranchées. Ceci n'empêche pas que le partenariat public-privé demeure toujours soumis à contestation.

Une articulation contestée

En dépit, et peut-être en raison, de son importance, le partenariat public-privé est critiqué, parfois même sévèrement. Si le temps de sa remise en cause radicale paraît révolu, dans son instrumentation, ses modes de fonctionnement, les reproches traduisent la quête d'un nouveau modèle de partenariat.

Après les nationalisations de 1981 et la volonté d'un interventionnisme plus marqué, une dynamique inverse s'est enclenchée tant au niveau des collectivités locales, à la suite des changements politiques dans les municipalités en 1983, qu'à celui de l'Etat, à partir de 1986. Elle s'est traduite par un engouement pour les privatisations et des démunicalisations dans les services publics locaux. Outre les différents autres facteurs qui ont pu jouer un rôle, la diffusion des idées néo-libérales a aussi irrigué les autorités locales. Mais, si l'offensive idéologique violente remettant en cause le dogme de la supériorité et du «fétichisme» de la gestion publique pour exalter les vertus de l'initiative privée a pu atteindre, dans un premier temps, les collectivités locales, les positions sont aujourd'hui plus nuancées. L'attitude qui consiste à remplacer un mythe par un autre mythe a, semble-t-il, en effet, rapidement montré ses limites. Cette crise du service public aura finalement peut-être été salubre en rompant avec le manichéisme qui a prévalu jusqu'alors et en imposant d'adopter « une démarche pragmatique, et non plus dogmatique » (Jacques Chevallier).

Loin d'une conception dichotomique, la reconnaissance de l'imbrication soulève toute une série d'interrogations et donc, implicitement, des critiques de plusieurs ordres. Elles tiennent d'abord au caractère par essence hybride de certains formules du type « économie mixte ». N'est-ce pas un dispositif pernicieux qui aboutit à un double relâchement des contraintes ? D'un côté, les sociétés s'adosent au secteur public et s'affranchissent des lois du marché ; de l'autre, les autorités publiques s'extraitent des exigences de la gestion publique et transgressent les règles de prudence. Ce système de garanties mutuelles n'est-il pas déresponsabilisant pour les deux parties ? N'engendrent-il pas des phénomènes classiques mis à jour par la théorie des assurances, sélection adverse et risque moral ? Dans le nœud de relations financières et de

pouvoir qui se tissent entre les partenaires, l'opacité n'empêche-t-elle pas tout contrôle sérieux, les satellites évoluant sur des orbites s'éloignant de celle initialement fixée par la collectivité publique ? Les errements relevés dans certaines expériences (il est vrai souvent montées en épingle) attestent du bien fondé des craintes. Sans atteindre ces extrémités, la nature réelle des relations entre partenaires est mise en question. Ne sont-elles pas trop déséquilibrées au détriment des agents publics, faisant courir à leurs finances des risques difficilement appréciables en raison de la complexité de certains montages juridiques et financiers ?

Face à ces difficultés, ces risques ou ces zones d'ombre, de nombreux aménagements législatifs, réglementaires ou techniques ont déjà été introduits afin de clarifier et d'assainir la situation. Le statut des sociétés d'économie mixte a été revu, une législation visant à éviter la corruption a été adoptée. La loi sur l'environnement de février 1995 a réduit la durée maximum des concessions dans les domaines de l'eau, de l'assainissement et des ordures ménagères et supprimé le versement des droits d'entrée par le concessionnaire à la collectivité délégante. La réforme de la comptabilité communale et, plus modestement, la publication d'informations financières ont eu pour objet d'instiller un peu de transparence dans tout le dispositif. Les difficultés techniques font cependant obstacle à une véritable consolidation des risques. Alors, quels aménagements des règles du jeu institutionnel convient-il de promouvoir afin d'asseoir le nouveau modèle de partenariat que nombre d'observateurs et d'acteurs appellent de leurs vœux ?

Face à cette accumulation d'interrogations appliquée à une problématique riche, un certain nombre d'auteurs ont été sollicités pour éclairer ou approfondir le débat, fournir des éléments de réponse, voire soulever d'autres interrogations.

Une multiplicité de relations de partenariat

Comment rendre compte du partenariat et des multiples questions qu'il soulève ? Dès la conception de l'ouvrage, le parti pris d'éviter une représentation trop réductrice s'est imposé. Au contraire, quitte à surprendre le lecteur qui, selon ses préoccupations et sa formation, s'attendrait à des analyses exclusivement centrées, par exemple, sur des aspects juridiques ou de l'ingénierie financière, le souci de restituer le caractère multidimensionnel du partenariat public-privé a constitué la ligne de conduite. Dès lors, seule une diversité de contributions d'auteurs d'origine et de culture différentes, engagés dans l'action et/ou se consacrant à la réflexion, permettait de relater les différentes facettes du partenariat : ses conditions d'émergence et ses inspirations, ses modalités d'existence, ses expériences, ses implications, les dynamiques à l'œuvre, etc. Le partenariat de multiples auteurs a ainsi permis de réunir exposés institutionnels et présentations d'expériences, entretiens

avec des acteurs et textes de réflexion. Orchestrer une relation polyphonique d'une réalité polymorphe : tel est le pari de ce numéro hors-série dont l'ambition est de dessiner progressivement les contours de la nébuleuse du partenariat public-privé. A cette fin, il a été conçu en trois parties qui analysent le pourquoi, le comment et le « et demain ? » c'est à dire, les fondements, les modalités et les perspectives du partenariat public-privé.

Les fondements du développement du partenariat public-privé

La première partie de l'ouvrage a pour objectif de faire ressortir les différentes logiques à l'œuvre susceptibles d'expliquer le développement de la coopération entre les secteurs public et privé.

L'imbrication entre les formes publiques et privées de gestion et de financement des équipements et des services publics est ancienne. L'article introductif de Xavier Bezançon, délégué général adjoint du SNBATI et consultant, situe ainsi la problématique du partenariat public-privé dans une perspective historique. Partant du Moyen-Age pour arriver à la période contemporaine, cette immersion dans le passé, enrichie de textes anciens, permet d'étudier ces mouvements de « flux et de reflux », centripètes et centrifuges qui ont marqué l'histoire des services publics.

Ce premier article est suivi par une contribution plus orientée sur les aspects idéologiques et politiques du partenariat public-privé. En effet, parmi les raisons avancées pour expliquer l'essor actuel du partenariat public-privé, figure la disparition du contenu doctrinal du débat tendant à opposer le « tout privé » au « tout public ». S'agit-il d'une mode idéologique ? Le débat a-t-il réellement disparu ? Les récentes « affaires » de corruption sont-elles de nature à le relancer, certains candidats aux élections municipales de juin 1995 ayant placé le thème de la remunicipalisation au cœur de leur programme électoral ? L'article de Patrick Le Galès, chercheur au CRAP de Rennes et enseignant à l'Institut d'études politiques de Rennes, fait bien apparaître les transformations politiques et économiques qui expliquent en partie le succès de partenariat public-privé mais insiste également sur ses ambiguïtés : l'idéologie du partenariat public-privé serait-elle « l'expression d'une bonne volonté collective ou le cache-sexe du retrait de l'Etat et de la domination d'entreprises privées ? »

Après cet éclairage idéologique et au-delà de la diversité des formes juridiques du partenariat public-privé en matière de développement territorial, les fondements économiques et « sociétaux » de la formule sont analysés par Jean-Michel Uhaldeborde. Il s'interroge d'abord sur la conception coopérative du partenariat public-privé. Cela le conduit à réaliser un recensement des arguments traditionnels relevant d'une approche en termes d'offre (économies d'échelle, etc.) puis à prolonger cette réflexion par la prise en compte du partenariat qui se dessine sur l'autre versant, celui de la demande des politiques publiques (les usagers), en s'inspirant du concept de coproduction

des biens collectifs. Enfin, il analyse le fonctionnement effectif du partenariat envisagé. Les développements contemporains de la théorie des institutions en termes d'information, en particulier la théorie de l'agence, permettent, à ce titre, de déceler des comportements non coopératifs. Quel est alors le type de dispositif incitatif et de contrat pouvant fonder les relations partenariales sur des bases plus satisfaisantes pour la société ?

En complément de l'article de Jean-Michel Uhaldeborde, deux points de vue développés au cours d'entretiens : d'une part, celui des collectivités locales concédantes, apporté par Josy Moinet, président de la Fédération nationale des collectivités concédantes et des régions (FNCCR) ; d'autre part, celui des entreprises concessionnaires de services publics, s'exprimant par la voix de Bernard Prades, président de l'Union nationale des services publics industriels et commerciaux (UNSPIC) et directeur général délégué de la Lyonnaise des Eaux.

Dernière étape de ce « tour de piste » des fondements du développement du partenariat public-privé : la logique financière. Si les collectivités locales se tournent de plus en plus vers le partenariat, est-ce pour s'extraire des contraintes financières (durcissement de la contrainte fiscale présente ou anticipée) ou est-ce pour se dégager des obligations réglementaires enserrant le régime financier des autorités locales (règles de la comptabilité publique) ? La contribution de Dominique Hoorens et de Marie-Pierre Peretti, respectivement directeur des études et chargée d'études au Crédit local de France fournit des éléments de réponse fondés, d'une part, sur l'examen de la situation financière des collectivités locales et des indices de tension et, d'autre part, sur l'étude du régime financier des collectivités locales comparé aux souplesses offertes par le secteur privé. Mais, ces contraintes financières et budgétaires, si elles apparaissent bien réelles, sont-elles pour autant déterminantes ? Jean-Paul Delevoye, président de l'Association des maires de France, livre, dans un entretien, l'appréciation des maires.

Les modalités du partenariat public-privé

La deuxième partie de l'ouvrage débute par un article de synthèse qui compare les différentes formes de gestion et de financement des services et travaux publics en Europe pour dégager les modalités du partage entre le secteur public et le secteur privé et identifier les différentes formes de coopération. Peut-on déterminer des points de convergence et de divergence ? Existe-t-il un ou des modèles de référence ? Selon Robert Hertzog, professeur de droit public à l'Institut d'études politiques de Strasbourg, si la complémentarité entre administrations locales et entreprises privées se réalise selon deux grands modèles (le partenariat-substitution et le partenariat-collaboration), les différences tendent à s'estomper. L'évolution des administrations locales, les contraintes économiques et les exigences communautaires poussent, en effet, à une interpénétration croissante. Cet article est illustré

par une série de monographies de différents pays : l'Allemagne (Vincént Hoffmann-Martinot, politologue et chargé de recherche au CNRS au CERVL de Bordeaux et Henrik Uterwedde, politologue et directeur-adjoint de l'Institut franco-allemand de Ludwigsburg), l'Espagne (Luis Caramès Vieitez, professeur d'économie et de finances publiques à l'université de Saint-Jacques-de-Compostelle), l'Italie (Francesco Testa, professeur d'économie et de gestion des entreprises à l'université du Molise et Stefano Consiglio, professeur contractuel d'organisation des entreprises à l'université de Naples), la Suisse (Bernard Dafflon, professeur de finances publiques et de gestion des politiques publiques de l'université de Fribourg), et enfin, pour dépasser le cadre strictement européen, l'exemple des États-Unis (Lynne Louise Bernier, professeur de sciences politiques à Carroll College, Wisconsin).

Après ce tour d'horizon des pays étrangers, retour en France où différentes formes de partenariat public-privé existent. Entre les deux extrêmes - la gestion purement publique et celle intégralement privée - existe, en effet, un dégradé de solutions qui sont décrites et analysées par Etienne Douat, professeur agrégé de droit public à l'université de Rennes I, à l'aide de schémas types et de tableaux comparatifs.

Ce voyage dans le monde économique et juridique resterait bien abstrait sans exemples d'applications concrètes. C'est pourquoi les articles suivants sont consacrés à des « cas pratiques » dans différents domaines. À côté d'articles de « fond » figure une synthèse des interventions des responsables des Institutions financières spécialisées et de leurs partenaires publics ou privés recueillies lors du colloque organisé par le GIFS l'an dernier.

Le domaine des infrastructures et des transports collectifs d'abord, exploré par Claude Quin, inspecteur général au Conseil général des Ponts et Chaussées. L'auteur souligne le rôle décisif des initiatives publiques dans les prises de décision et évoque les réponses qu'il convient d'apporter à trois questions centrales : l'apport privé permet-il une baisse des coûts et des gains de temps dans la réalisation des ouvrages ? Est-il sans contreparties ni coûts financiers ? Peut-il être source de progrès technologiques ? Plusieurs réponses sont apportées, réponses qui conduisent l'auteur à souhaiter un certain nombre de clarifications qui devraient permettre de s'orienter vers une économie mixte d'un type nouveau. Deux encadrés proposent des exemples de partenariat public-privé : celui du métro de Toulouse présenté par Pierre Richard, président du Crédit local de France et Patrick Vandevoorde, directeur général de la société concessionnaire du métro de Toulouse et celui du périphérique nord de Lyon traité par Emmanuel Rodocanachi, président du Crédit national et Pierre Ducret, secrétaire général de la communauté urbaine de Lyon.

Le domaine de l'eau et de l'assainissement, ensuite. L'article du Cercle français de l'eau, présidé par Jacques Oudin, sénateur de la Vendée, montre comment des progrès considérables en matière de santé, d'hygiène et de

distribution d'eau potable ont été accomplis en France grâce à la montée en puissance progressive des entreprises privées de services publics et l'établissement d'une véritable relation de partenariat public-privé. Des exemples de différentes formes de partenariat sont offerts par les membres du Cercle français de l'eau, en particulier Electricité de France, l'Agence de l'eau Rhin-Meuse, le Syndicat départemental d'adduction d'eau potable et d'assainissement de Charente-Maritime et enfin, les syndicats intercommunaux dans l'aire de Versailles. Un dernier exemple illustrant ce thème du partenariat public-privé dans l'eau et l'assainissement, est issu du colloque du GIFS Jean-Claude Colli, gouverneur du Crédit foncier de France et André Santini, député-maire d'Issy-les-Moulineaux, président du SEDIF, présentent la formule de la régie intéressée. Enfin, un entretien avec Michel Tardieu, Président du Syndicat professionnel des entreprises d'eau et d'assainissement (SPESEA), permet d'apporter le point de vue des entreprises concessionnaires spécialisées dans le domaine de l'eau.

Le domaine de l'électrification est abordé à partir d'une expérience de partenariat public-privé en Polynésie Française : celle de la Compagnie de développement des énergies renouvelables Marama Nui, évoquée par Philippe Jurgensen, alors directeur général de la Caisse française de développement et Raphaël Bartolt, chef de la délégation de la Polynésie Française à Paris.

Enfin, dernier thème : les établissements d'enseignement secondaire. Comment les financer ? La formule récente et encore mal stabilisée du marché d'entreprises de travaux publics (METP) est étudiée au travers de trois contributions : un article rédigé par Philippe Terneyre, professeur agrégé de droit public et doyen de la faculté de droit, d'économie et de gestion de Pau ; une interview de Michel Giraud, président de la Région Ile-de-France qui a été la première région française à utiliser le METP pour le financement de ses lycées ; enfin, les débats du colloque du GIFS, auxquels ont participé François Lemasson, ancien président du Comptoir des entrepreneurs et Olivier Poupart Lafarge, directeur général des finances du groupe Bouygues.

Le partenariat public-privé concerne également d'autres aspects du développement économique territorial, en particulier la mise en place de dispositifs pour le financement des entreprises, partenaires essentiels du développement local. Au regard des difficultés de financement spécifiques aux PME-PMI, quels peuvent être les apports des formules qui, mettant en œuvre le partenariat public-privé, leur sont destinées ? Les dispositifs existants, notamment dans le cadre régional, répondent-ils aux attentes et aux besoins ? Quelles sont les lacunes perceptibles (domaines mal couverts ? délais ? insuffisance de moyens ? etc.) ?

Avant d'aborder la situation du financement des PME-PMI en France, il a semblé intéressant de refaire un tour d'Europe pour voir comment trois pays, l'Allemagne, la Grande-Bretagne et l'Italie, conduisent leurs politiques d'in-

tervention économique en faveur des entreprises, qu'il s'agisse de l'Etat ou des autorités locales. L'article d'Henry Savajol, responsable du service des études du CEPME, réalisé à partir d'une étude qu'il a conduite avec ses équipes en 1992, permet de rappeler la philosophie générale des systèmes d'aides visant à favoriser la création, la croissance ou la survie des PME, de réaliser un classement des aides publiques financières ou d'assistance technique (aides à l'investissement, au conseil etc.) et enfin, de recenser les canaux par lesquels elles transitent.

L'interventionnisme économique des collectivités locales françaises a été étudié sous un angle juridique par Jean-Claude Douence, professeur de droit public à l'université de Pau et des Pays de l'Adour et responsable du Centre d'étude des collectivités locales. « Mettant le droit de l'action économique locale à l'épreuve du partenariat », l'auteur rappelle les bouleversements profonds du droit positif qui conjuguent la décentralisation et le renouveau du libéralisme. Ceux-ci amènent à donner une interprétation renouvelée du principe de liberté du commerce et de l'industrie qui reste la référence principale, à analyser de manière nouvelle les modes d'action ou de gestion des activités publiques des collectivités locales, c'est-à-dire plus en termes de fonctions nouvelles que de pouvoirs supplémentaires.

Dans une perspective plus économique, quels sont les avantages et les inconvénients des aides directes par rapport aux aides indirectes ? Quels sont les problèmes rencontrés par les PME en création et en développement pour accéder au crédit et renforcer leurs fonds propres ? Le colloque du GIFS a permis de dégager des idées et des informations riches, illustrées par des cas d'application concrets. Michel Prada, alors président du CEPME, Jean-Marie Rémy, président de la société Rémy-Loisirs, Jacques Valade, sénateur-président de la région Aquitaine, Philippe Marini, sénateur-maire de Compiègne, Bernard Mayaire, directeur du Fonds régional de garantie du Nord-Pas-de-Calais, Bertrand Larrera de Morel, ancien président de SOFARIS et enfin François Bienabe, président de la Chambre syndicale des SDR se sont ainsi interrogés sur le dialogue collectivités locales - PME pour en souligner l'importance, la richesse et le nécessaire essor pour le développement des territoires. L'interview de Lucien Rebuffel, président de la Confédération générale des PME vient compléter ces réflexions en apportant le point de vue des chefs d'entreprises.

Les perspectives du partenariat public-privé

La dernière partie, enfin, soulève une série de questions et de défis à relever pour les prochaines années.

A partir d'un bilan des potentialités et des incertitudes du partenariat public-privé, l'article d'ouverture lance une réflexion d'ensemble sur la diversité des perspectives d'évolution ouvertes par le partenariat public-privé pour les acteurs concernés, notamment les élus. Dans quelle mesure

cette « hybridation » des références peut-elle déboucher sur une « fertilisation croisée » et ne pas se résumer à ce double relâchement des contraintes évoqué plus haut ? Quelles sont les adaptations nécessaires (dans les modes de pensée, dans la conception des rapports entre partenaires, dans l'organisation, etc.) pour un « bon » usage du partenariat public-privé ? En tout état de cause, quels sont les effets de système qui peuvent en être induits ? Quels peuvent être les facteurs limitatifs du partenariat public-privé (vides juridiques, risques de contentieux, transparence, etc.) ? L'article de Patrice Duran, maître de conférences à l'université de Bordeaux II et chercheur au Groupe d'analyse des politiques publiques de l'ENS de Cachan montre comment le passage d'une logique de besoins à une logique territoriale a conduit à transformer les enjeux de la gestion publique, à reconsidérer la participation et la place des acteurs privés au sein de celle-ci et à raisonner différemment la logique partenariale située « entre régulation et réglementation ». Cette logique partenariale doit observer un certain nombre de conditions : Philippe Rochefort, directeur des financements structurés au Crédit local de France, expose sa vision, celle d'un acteur financier, des conditions d'un partenariat public-privé équilibré et efficace.

Les articles suivants sont plus thématiques et déclinent l'avenir du partenariat public-privé selon différents aspects.

Quel est l'avenir des sociétés d'économie mixte locale ? La loi du 7 juillet 1983 a en effet rénové le statut des SEML pour en faire des outils modernes au service du développement local. Douze ans après, le bilan de leurs actions fait parfois l'objet de contestations. Selon certains, l'économie mixte au sens des SEM serait dépassée. Dans quelles mesures ce jugement est-il fondé ou à l'inverse peut-il sembler hâtif ? Quelles sont les forces et les faiblesses des SEML au regard des objectifs d'aménagement et de développement du territoire ? Guy Durand, docteur en droit public et chargé de cours à l'université de Montpellier I, revenant aux principes mêmes des SEML, appelle à un bon usage de l'économie mixte qui passe par une meilleure adéquation entre l'utilisation des SEML et leur vraie nature, celle « d'entreprises publiques locales ».

S'agissant des « entreprises privées locales », dont les difficultés sont soulignées dans la deuxième partie de l'ouvrage, que peuvent faire l'Etat et les collectivités locales pour les accompagner dans leur création ou faciliter leur développement ? Un certain nombre de propositions de réforme du système français de capital-risque et de capital-développement sont avancées par Denis Mortier, directeur général-administrateur de la Financière Saint Dominique, structure fonds propre du groupe Crédit national et président de l'Association française des investisseurs en capital. Ces propositions, tirées de l'expérience des professionnels de financement en fonds propres des PME-PMI, tendent à préciser sous quelles conditions structurelles le capital-investissement français peut attirer les fonds nationaux et internationaux

vers les entreprises. Ces propositions sont complétées par celles de Jean-Marc Vernière, directeur général du groupe de la Société de financement du Massif Central (SOFIMAC) qui, sur la base d'une analyse des rapports entre les pouvoirs locaux et les PME-PMI, insiste sur les besoins spécifiques des organismes de capital risque régionaux. Quel rôle peut jouer l'Union Européenne dans ce domaine ? Albrecht Mulfinger, chef de division du service pour l'amélioration des conditions d'accès des entreprises aux marchés financiers, de la Direction générale XXIII de la Commission européenne montre, dans son entretien, que le soutien des PME-PMI constitue une priorité de plus en plus affirmée de l'Europe des Quinze.

Quels modes de gestion et de financement pour les réseaux et les services de demain ? Le partenariat public-privé trouvera-t-il d'autres terrains d'application privilégiés ? Louis Lengrand, associé-gérant de LL&A, prend comme exemple les « autoroutes de l'information » qui, en dix-huit mois, ont envahi les médias, sur fond de nouvelles infrastructures et de révolution multimédia. Cet exemple est d'autant plus intéressant qu'à la différence des autres grands types de réseaux (transport et énergie) le développement du secteur des télécommunications, parce qu'il est réputé prospère, est généralement considéré comme du ressort quasi-exclusif de l'initiative privée, tant pour les infrastructures que pour les nouveaux services. Quelle est alors la légitimité de la sphère publique à intervenir ? Quel partage des initiatives peut-on réaliser entre les secteurs public et privé ? L'auteur montre que l'avènement de la « Société de l'Information » reposera en grande partie sur la mise en œuvre d'un partenariat public-privé, qui puisse associer les acteurs privés aux différents niveaux de l'action publique, depuis l'Union européenne jusqu'aux collectivités locales, permettant par le recours à des solutions pertinentes de mener à bien le développement économique, social et culturel des territoires.

En écho de l'article de Louis Lengrand, l'entretien accordé par Christian Garric, conseiller du directeur général chargé des télécommunications (DG XIII) à la Commission européenne permet de montrer comment le partenariat public-privé peut être encouragé par l'Union européenne pour favoriser le développement des réseaux transeuropéens.

Comment le management public local perçoit-il l'essor du partenariat public-privé ? Comment saura-t-il s'adapter à ces modes de fonctionnement s'ils se développent encore ? Pierre Louis, haut fonctionnaire territorial, confirme que l'essor de la gestion déléguée constitue bien un facteur d'interrogation et d'inquiétude pour les fonctionnaires territoriaux : les conflits d'intérêt et de logiques qui sont à l'œuvre mais également les conditions dans lesquelles s'est souvent opéré le recours au secteur privé sont venus justifier ces craintes de dépossession et de concurrence. Mais, les collectivités locales ont-elles aujourd'hui le choix ? Ne doivent-elles pas, ainsi que les fonctionnaires territoriaux, évoluer et s'adapter en développant un nouveau mode de

management public local, plus constructif et performant pour s'adapter aux exigences actuelles de service public ? Deux points de vue complémentaires sont apportés, l'un par Jean-Paul Chevailler, président du Syndicat national des secrétaires généraux, secrétaire général de Besançon ; l'autre, par Robert Tiquet, président de l'Association des ingénieurs des villes de France.

Que devient le citoyen-usager dans cet imbroglio de relations ? L'essor des formules de partenariat constitue-t-il une nouvelle source de tension dans le couple efficacité-citoyenneté dont les qualités présumées fondent la supériorité d'un dispositif décentralisé ? Les solutions techniques, financières ou juridiques envisageables ne risquent-elles pas d'introduire plus d'opacité dans le fonctionnement des collectivités locales et un affaiblissement des possibilités de contrôle démocratique ? Ce risque n'est-il pas surestimé et sous quelles conditions et selon quelles modalités peut-il être circonscrit ?

Sylvie Barnezet, rédactrice en chef de Territoires, revue de l'Association pour la démocratie et l'éducation locale et sociale (ADELS) apporte un certain nombre de réponses : améliorer aujourd'hui le service public, facteur de lien social et outil de l'action publique, c'est améliorer l'accès aux différents types de services publics, quelle que soit la nature publique ou privée du fournisseur du service. Aussi, convient-il d'assurer plus de transparence, de contrôle et une réelle concertation avec les usagers-citoyens. Mais ces derniers ont-ils la possibilité de s'exprimer collectivement ? Jusque récemment, il n'existait que des associations par secteur géographique, au niveau communal souvent, ou d'activité (les transports par exemple). Gérard Delfau, sénateur-maire de l'Hérault, président du Comité de liaison des comités de bassins d'emploi a pris l'initiative de créer une association qui représente les usagers des services publics dans leur ensemble. Dans l'entretien qu'il a accordé, Gérard Delfau partage ses réflexions sur ce thème du partenariat public-privé et de la démocratie locale.

Les perspectives mais aussi les incertitudes autour du partenariat public-privé amènent à s'interroger sur la pertinence du cadre juridique actuel, notamment au regard de la montée en puissance du droit communautaire. En effet, quelles sont aujourd'hui les marges de manœuvre à l'heure de la réalisation du « grand marché intérieur » ? Celui-ci, en effet, au travers de la mise en œuvre de nouveaux dispositifs juridiques visant, par une politique d'harmonisation et de libéralisation, à assurer la libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux est susceptible de bouleverser les modes de financement et de gestion des services et des travaux publics en France. Quels seront les principaux effets ? Existe-t-il une conception communautaire de la gestion déléguée ? Olivier Raymundie, docteur en droit, chargé d'enseignement à la faculté de droit de Rouen et consultant à Axes Management, étudie la conception communautaire du service public et des modes de gestion des services publics puis s'attache à évaluer l'impact du droit communautaire sur la notion même de délégation et du service public.

Que restera-t-il alors du « modèle français » qu'on a tenté ou qu'on tente encore de transposer notamment dans les pays en transition ou en développement ? Dans quelles mesures d'autres pays s'inspirent-ils de l'expérience française du partenariat public-privé ? Pour répondre à cette question et clore ce hors-série, il est proposé de se rendre en Afrique subsaharienne avec Jean-Pierre Barbier, directeur des études de la Caisse française de développement, qui analyse l'évolution du secteur public dans les pays de cette partie du continent africain. Expliquant d'abord qu'il existe une multitude de configurations d'entreprises publiques, l'auteur distingue ensuite deux périodes qui se sont succédé, celle de la réhabilitation/restructuration puis celle, actuelle, de la privatisation. Quel est le rôle des bailleurs de fonds, notamment français et américains, dans cette marche vers la privatisation ? Quelles sont les orientations préconisées par ces acteurs majeurs et ne peut-on pas distinguer des lignes de clivages à la fois sur les finalités et les modalités ? N'y aurait-il pas là aussi une opportunité de faire émerger une économie mixte d'un type nouveau ?

A toutes ces questions, les auteurs et personnalités interviewées ont essayé d'apporter des réponses, des voies de solution ou d'amélioration ou encore de livrer leurs points de vue. De nombreuses pistes de réflexion ont ainsi été tracées. Nous les en remercions vivement au nom de l'Association d'économie financière mais également au nom du Groupement des institutions financières spécialisées qui, au travers de leur colloque et de cet ouvrage qui en a constitué le prolongement, aura permis de faire valoir la spécificité et l'originalité des interventions des IFS, à la charnière entre les deux logiques économique et territoriale, publique et privée et à la rencontre entre les acteurs d'une sphère et de l'autre...