

Promotion économique cantonale et partenariat public-privé : une solution d'avenir

Autor(en): **Rey, Michel**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue économique et sociale : bulletin de la Société d'Etudes Economiques et Sociales**

Band (Jahr): **53 (1995)**

Heft 4

PDF erstellt am: **17.04.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-140430>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

PROMOTION ÉCONOMIQUE CANTONALE ET PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ : UNE SOLUTION D'AVENIR ? ¹

Michel REY

*Secrétaire général de la C.E.A.T
Lausanne*

Résumé

Depuis quelques années, les politiques cantonales de promotion économique sont conçues et surtout mises en œuvre de manière concertée entre le secteur public et le secteur privé. Elles sont généralement définies par l'ensemble des mesures directes et indirectes prises pour initier la création ou l'expansion d'entreprises, donc d'emplois. Le destinataire principal des mesures est l'entreprise qui investit, innove ou se diversifie sur le territoire cantonal.

Les restrictions budgétaires, le souci d'une efficacité accrue ainsi que l'orientation de la promotion vers des mesures d'incitation expliquent cette évolution vers des formules de partenariat public-privé (PPP). Pratique conjoncturelle ou évolution structurelle de ce type de politique? Les expériences sont encore trop récentes pour apporter une réponse définitive, mais la pratique semble irréversible. Mais que faut-il entendre par partenariat public-privé?

La contribution s'intéresse aux conditions à réunir pour que le PPP soit appliqué avec succès dans une politique publique. Elle dresse un premier bilan et tire les enseignements de la pratique suivie par les cantons de Suisse romande en matière de promotion économique.

¹ Cet article a fait l'objet d'une présentation en novembre 1994 à Montréal dans le cadre d'un colloque consacré à «La gestion des collectivités locales et régionales face à l'incertitude», colloque organisé par la «Revue politique et management public». Il a été publié dans le numéro 4/1995 de cette revue.

Introduction

Les finances publiques sont en crise, mais, parallèlement, certaines tâches de l'Etat augmentent avec les exigences de la coordination, la complexité des mécanismes à réguler et l'accroissement des textes légaux à mettre en pratique, dans les domaines de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement notamment. Conséquences: les collectivités publiques n'ont plus les moyens de tout planifier et de tout réaliser elles-mêmes. Elles doivent fixer des priorités et chercher de nouvelles manières de faire en vue de mobiliser ressources et compétences pour remplir leurs missions.

C'est dans ce contexte qu'apparaît, depuis quelques années, le partenariat public-privé (PPP). Est-il une solution pour renouveler l'action de l'Etat? Est-ce une nouvelle forme de transaction entre les secteurs public et privé? Quels sont les outils dont le secteur public doit disposer pour mener à bien des expériences partenariales? L'ensemble de ces questions a fait l'objet d'une publication de la C.E.A.T. aux Presses Polytechniques et Universitaires Romandes «Le partenariat public-privé: un atout pour l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement?» (J. Ruegg et al. 1994).

Des formules de PPP se sont développées en Suisse dans les domaines de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire. Mais elles ont également pris place dans d'autres politiques comme la protection de l'environnement et la promotion économique. Avec la contrainte de ressources financières limitées et le souci d'efficacité, plusieurs cantons suisses ont associé les compétences et les ressources du secteur privé pour attirer des entreprises ou pour promouvoir l'innovation sur leur territoire. Des formules de PPP ont vu le jour, sans toujours être définies comme telles.

La C.E.A.T. a collaboré activement à la définition et à l'évaluation de plusieurs politiques cantonales de promotion économique en Suisse romande. La préoccupation d'une collaboration public-privé est devenue une constante dans une politique publique qui ne se décréte pas mais qui tente bien plus d'inciter les acteurs économiques, en particulier les entreprises, à investir, à innover et à créer des emplois sur le territoire cantonal. De nombreuses formes de collaboration se sont mises en place entre acteurs publics et acteurs privés, tant dans les phases de conception que de mise en œuvre de ces politiques de développement régional et de promotion économique. Peut-on alors parler de PPP? S'agit-il véritablement d'une nouvelle pratique de la promotion ou bien d'un nouvel emballage pour un produit qui, lui, ne change pas?

Notre contribution s'appuie sur ces réflexions théoriques et sur ces expériences pratiques. Nous avons d'abord jugé utile de préciser, dans un premier chapitre, la notion de PPP; toute forme de collaboration public-privé ne peut pas être assimilée au PPP. Un deuxième chapitre est consacré à la présentation des caractéristiques et des expériences de politique de promotion économique, essentiellement sous l'angle des modalités de leur mise en œuvre et du recours au PPP. Après une brève description de la pratique du PPP dans les politiques de promotion économique des cantons de Suisse romande, un

dernier chapitre dresse un bilan et tire les principaux enseignements de cette pratique. On précisera que notre approche du PPP se fait à partir du point de vue de l'intérêt du partenaire «public». Dans le cas de la promotion économique, il s'agit des responsables politiques et administratifs qui, dans chaque canton, sont en charge de cette politique.

1. La notion de partenariat public-privé

La collaboration du secteur public et du secteur privé est fréquente tant dans la conception que dans la mise en œuvre de nombreuses politiques publiques. Des représentants du monde de l'économie sont associés à la définition des politiques de promotion économique; le transfert technologique en faveur des PME est confié à des organismes créés et financés conjointement par l'Etat et les Chambres de commerce; des programmes de réalisation de logements sont subventionnés par l'Etat; les banques et l'Etat cautionnent conjointement des projets d'innovation initiés par des entreprises. S'agit-il alors chaque fois d'une formule de PPP? Mais alors, si la réponse est positive, il y a PPP dès que les deux secteurs public et privé travaillent ensemble, financent paritairement, se coordonnent ou collaborent d'une manière ou d'une autre à la conception et à l'application d'une politique publique.

A l'évidence, tel n'est pas le cas. La notion de PPP doit être réservée à des formes de collaboration bien identifiées entre l'Etat et le secteur privé. Alors tentons une première définition du PPP ainsi que des conditions à réunir pour mettre en place un PPP dans une politique publique. Nous empruntons notre définition à Jean Ruegg et à Patrice Noisette.

1.1 Définition du PPP

Le terme de PPP s'applique aux «processus où les secteurs public et privé sont amenés à travailler conjointement pour rechercher, élaborer et surtout mettre en œuvre des solutions qui n'auraient pas de raisons d'être ni de chances d'exister ou, plus simplement, qui ne présenteraient pas la même qualité, si le secteur public et le secteur privé se cantonnaient dans une voie solitaire» (Ruegg, 1994, 5).

Cette première définition suggère, selon son auteur, que les acteurs publics et privés ont un intérêt commun à travailler de manière concertée. Elle suggère aussi l'idée que le PPP se développe dans un espace de transaction défini par cet intérêt commun d'une part, et par la différence fondamentale qui perdure entre eux d'autre part. Les acteurs public et privé ne poursuivent pas la même finalité. Ils ne doivent donc pas se confondre. L'acteur public poursuit un «intérêt général» et l'acteur privé un «intérêt particulier». On remarquera au passage que cette distinction est déjà ambiguë, car la frontière entre «public et privé» est souvent difficile à tracer et supporte bien des interprétations.

Le PPP peut donc être vu comme une disposition organisationnelle – parmi d'autres – pour gérer, dans cet espace de transaction, les relations entre acteurs publics et privés. Il part de l'idée qu'il n'y a ni d'un côté un marché parfait et un secteur public dépassé, ni de l'autre un secteur public, compétent et seul capable de défendre l'intérêt général, et des entrepreneurs, prédateurs de notre société. Le PPP postule un mode de fonctionnement et de collaboration qui tient compte d'un secteur public perfectible et d'un marché imparfait.

Cette première définition par J. Ruegg est utilement complétée par celle de P. Noisette qui souligne que «le PPP est l'association de décisions et de moyens publics et privés au sein d'un même système d'action – défini en objet et en durée –, dans l'objectif de satisfaire simultanément l'attente du consommateur et du citoyen» (in Ruegg, 1994, 269). Pour cet auteur, le PPP associe la puissance publique à des opérateurs privés intervenant sur le marché; il combine dans un système d'action des moyens relevant pour une part d'une logique d'équilibre budgétaire et pour une autre d'une logique du profit; il doit enfin répondre aux attentes du citoyen formulées dans une politique publique et aux attentes des consommateurs (destinataires) de cette politique.

1.2 Principales caractéristiques du PPP

Quand peut-on parler de PPP? Quelles sont les principales caractéristiques qui permettent de le différencier des autres formes de collaboration entre le secteur public et le secteur privé?

Les deux auteurs précités semblent limiter la notion de PPP au niveau opérationnel de la politique publique et nous partageons leur point de vue à ce sujet. J. Ruegg parle d'un processus pour «rechercher, élaborer et surtout mettre en œuvre des solutions», alors que P. Noisette fait clairement référence à son application dans un système d'action. Tous deux conçoivent le PPP comme un processus, c'est-à-dire une démarche orientée vers l'action, la concrétisation de la politique.

On relèvera que concevoir l'application d'une politique publique en terme partenarial a des incidences sur le contenu et sur les modalités d'élaboration de cette politique. Il s'agit alors d'associer très vite à cette conception les acteurs privés pour vérifier les conditions de leur participation à sa mise en œuvre.

Le PPP implique des relations définies sur une base contractuelle entre le secteur public et le secteur privé. Les deux parties doivent s'engager sur la base d'accords qui précisent les engagements respectifs des deux parties, les modalités de collaboration ainsi que le partage des gains et des pertes. Pour P. Noisette, la négociation de ces accords de partenariat est importante pour le succès du PPP, puisqu'elle permet aux partenaires de s'accorder sur le contexte dans lequel le projet s'inscrit, sur ce qui peut être appréhendé et sur ce qui peut échapper à l'analyse et à la prévision précises.

Cette négociation permet d'apprécier les risques que les deux parties assument dans un PPP. Dans toute opération conjointe entre public et privé, les risques sont liés aux espérances de gains et probabilités de pertes. Qui partage quoi? En cas de perte, si l'on perd ensemble qui perd quoi? On met en rapport une perte d'exploitation privée et une subvention publique. Le partage du bénéfice est par contre plus difficile. Il est d'abord très difficile, voir indécent, de parler en termes de bénéfice dans le secteur public. A partir de là, il devient très problématique de raisonner en risques, puisque le résultat dépend étroitement d'une appréciation de la clause du besoin ou de la demande.

Derrière ces préoccupations contractuelles et pécuniaires se profilent les logiques de fonctionnement et de sanction des deux partenaires. Pour le secteur public, le financement relève d'une logique de fiscalité qui privilégie l'équilibre budgétaire: chaque année, la puissance publique ne dépense que ce qui lui a été accordé. En cas d'échec du PPP, la sanction est avant tout de nature politique avec un vote négatif d'un parlement ou une non-réélection. Pour le partenaire privé, la logique du marché prédomine avec le souci de la rentabilité et la sanction apparaît dans les comptes d'exploitation.

Toujours selon P. Noisette, le PPP doit disposer pour sa mise en œuvre d'un management unique et reconnu par tous les partenaires, limité à l'objet et à la durée du projet, et doté d'une autorité réelle (professionnelle et morale en tout cas, éventuellement juridique). Il constate que cela est plutôt une denrée rare dans la réalité.

L'ensemble de ces caractéristiques se retrouve dans la définition de synthèse élaborée par N. Mettan qui affirme que «le terme de PPP devrait être réservé à des opérations conjointes, à des formes de collaboration dynamique et interactive combinant des moyens publics et privés, et donnant lieu à la mise en place de structures opérationnelles à la fois publiques et privées, généralement matérialisées par la création d'une société (en principe une société d'économie mixte) et/ou la conclusion d'un contrat spécifique. (...) Dans cette perspective, le PPP ne devrait englober que les cas d'actions publiques et privées concomitantes formant un tissu de relations contractuelles et inscrites dans une certaine durée» (Ruegg, 1994, 295).

3 Les conditions de succès du PPP

Pour qu'un PPP se concrétise et surtout soit efficace, il doit donc réunir un certain nombre de conditions que nous avons résumées à partir de la contribution de N. Mettan (Ruegg, 1994, 295):

- le partenariat implique l'existence, au moins partiellement, d'un but commun à atteindre, d'un projet à réaliser;
- chacune des parties doit espérer pouvoir trouver son compte en retirant des avantages équitables d'une réalisation en commun;

- le rôle spécifique ainsi que les modes de fonctionnement de chacune des parties sont reconnus; le public est garant de l'intérêt général et soumis à la logique budgétaire et à la sanction démocratique, alors que le privé défend des intérêts particuliers et est soumis à la préoccupation de la rentabilité de son investissement; il ne doit pas y avoir confusion sur ces rôles respectifs;
- le partenariat exige aussi des partenaires forts, des rapports de force équilibrés qui signifient notamment que l'Etat puisse continuer à agir en tant que garant de la définition et du respect du jeu;
- la nécessité de disposer de compétences dans les collectivités publiques: le PPP ne se décrète pas, ne relève pas de l'application de règlements; au contraire, il implique un savoir-faire pour négocier les contrats, pour apprécier les perspectives de gains et de pertes, pour développer des stratégies permettant de combiner intérêt public et intérêt particulier;
- le PPP doit se matérialiser par la création d'une société et/ou la signature d'un contrat ou d'une convention spécifique définissant les modalités de la coopération et de sa gestion. Cette manière de faire permet d'instaurer entre les partenaires l'indispensable relation de confiance, condition indispensable à tout succès du PPP;
- le PPP doit s'inscrire dans une certaine durée, soit au minimum celle nécessaire à la réalisation du projet ou, mieux celle incluant sa gestion, de manière à s'assurer de ses retombées positives pour la collectivité publique.

2. La promotion économique: une politique publique en mutation

2.1 Une définition de la promotion économique

La politique cantonale de promotion économique (PPE) est généralement définie par l'ensemble des mesures directes et indirectes prises par un gouvernement cantonal pour initier la création d'entreprises donc d'emplois. Le destinataire principal des mesures est l'entreprise qui investit, innove ou se diversifie sur le territoire cantonal.

2.2 La promotion des années 1960-1970

Une politique de promotion de type redistributif....

De telles politiques ont été initiées dans les années 1960-1970, période d'expansion économique. A l'époque, les processus de développement régional sont expliqués à l'aide de théories des pôles de croissance et de la division fonctionnelle et spatiale des activités. Le développement des cantons dits «périphériques» ne peut s'opérer qu'à partir d'une diffusion de la croissance des régions dites «centrales».

L'objectif de la promotion économique est ainsi clairement défini: créer des emplois pour enrayer l'émigration de la main-d'œuvre vers les centres urbains. Il s'agit

d'attirer des entrepreneurs extérieurs au canton et de créer des conditions d'accueil favorables au développement des activités industrielles.

Une telle approche théorique va induire la conception et la mise en place de politiques cantonales de promotion économique de type redistributif qui:

- visent à améliorer les avantages comparatifs du canton face à l'extérieur (du point de vue de son attractivité pour des entreprises industrielles), en le dotant de zones industrielles et d'infrastructures nécessaires au développement des activités économiques;
- offrent aux entrepreneurs venant réaliser dans le canton leur projet d'investissement (par exemple l'ouverture d'une succursale) des aides financières (cautionnement, prise en charge d'intérêt) ainsi que des avantages fiscaux (exonérations, amortissements de faveur).

....et mise en œuvre par l'administration

La mise en œuvre de cette promotion économique est confiée à des services administratifs généralement créés pour cette tâche. Cette option d'une mise en œuvre par les soins de l'administration découle des caractéristiques des mesures engagées; elles relèvent de la compétence publique et le destinataire/bénéficiaire de la promotion est clairement identifié: ce sont les entrepreneurs extérieurs qui investissent et créent des emplois dans le canton.

On peut également noter que la promotion économique prend naissance dans les années fastes de l'Etat-planificateur. Il suffit que l'Etat manifeste sa volonté politique dans le cadre d'un programme indiquant ses grandes orientations en matière de développement et arrête des mesures financières et fiscales en faveur des entreprises... pour que la croissance se manifeste dans les régions périphériques. Un plan approuvé ne peut être qu'appliqué! Il n'y avait guère de préoccupations pour les problèmes de mise en œuvre.

On ne peut contester les résultats obtenus par les politiques de promotion économique de certains cantons, surtout pendant les périodes fastes de forte croissance. Mais ce type de politique n'allait pas tarder à montrer ses limites et son incapacité à répondre aux défis des années 1980-1990.

2.3 La promotion des années 1980-1990

L'émergence du milieu régional...

Dès la fin des années 70, la politique de promotion sera confrontée à de nouveaux défis: globalisation des marchés, concurrence accrue entre régions et villes, restructuration des grandes entreprises, rôle croissant des PME, mise en cause du rôle de l'Etat en matière économique.

Parallèlement, les développements théoriques mettent en évidence les limites de l'organisation fonctionnelle et spatiale des activités économiques. La croissance économique ne se diffuse pas uniquement à partir des régions centrales, mais des régions périphériques recèlent des capacités de développement endogène. De ces nouvelles théories émerge le concept de milieu innovateur, où l'on postule que le territoire est une ressource spécifique à chaque région, ressource qui constitue un élément déterminant du développement. L'entreprise n'est plus un simple agent économique isolé, mais elle fait partie d'un milieu qui l'incite à innover et à agir (Maillat, 1992).

Le territoire n'est donc pas donné *a priori*, mais il est construit grâce à la dynamique des milieux. Les collectivités régionales ont ainsi la possibilité de promouvoir une véritable dynamique locale fondée sur l'accumulation, dans leur territoire, des ressources collectives spécifiques nécessaires au dynamisme de leur système de production (Perrin, 1992). Cela ouvre de nouvelles perspectives aux politiques régionales et de promotion économique. Il faut dès lors mettre l'accent sur les phénomènes qui actionnent le milieu: la coopération entre acteurs (à travers notamment les réseaux) et les processus d'apprentissage collectif.

...comme facteur d'innovation et de croissance...

C'est parce qu'ils coopèrent pour innover (au sens large du terme) que les acteurs économiques rendent un milieu régional dynamique et contribuent à générer des externalités spécifiques à ce milieu. Mais c'est parce que ces dernières existent que les acteurs économiques, sociaux et politiques constituent des réseaux pour créer et utiliser les ressources créées en commun. Ce processus initie des interdépendances entre tous ces acteurs suscitant ainsi l'innovation, et donc le développement régional.

Quant à la dynamique d'apprentissage collectif, elle concerne la capacité des acteurs du milieu à modifier, au cours du temps, leurs comportements, en fonction des transformations de leur environnement (ce qui se passe en dehors du milieu): soit en répondant au coup par coup, soit surtout en anticipant ces changements en créant de nouvelles organisations techno-productives. Ces comportements génèrent alors l'innovation, la création d'entreprises, le lancement de nouveaux produits, la conquête de nouveaux marchés, la production de savoir-faire spécifiques à la région.

Sans renier la politique traditionnelle de promotion économique de type redistributif, plusieurs cantons complètent ou adaptent leurs politiques de promotion, afin de prendre en compte ces nouveaux apports théoriques et pour répondre aux nouveaux défis des années 1980-1990.

...qui justifie une politique de type incitatif

La promotion économique conserve, comme par le passé, son objectif de création d'emplois. Mais elle s'oriente alors beaucoup plus vers une politique d'encadrement et

de soutien aux acteurs économiques et sociaux du canton, en vue de stimuler leur capacité d'innovation.

Beaucoup plus que les aides financières et fiscales à la construction de bâtiments industriels ou de primes à la création d'emplois, la politique de promotion privilégie alors les mesures incitatives, dites «immatérielles», sous la forme d'appuis, de conseils, d'accès aux informations technologiques et commerciales, de transferts de compétences. La promotion économique vise donc la création d'un milieu régional dynamique qui suscite l'innovation, en:

- tentant d'inciter les acteurs régionaux (entreprises, banques, PME, centres de recherche, institutions de formation, services administratifs, associations professionnelles, etc.) à collaborer entre eux dans le cadre de réseaux;
- favorisant les processus d'apprentissage collectif; il s'agit d'inciter ces acteurs à changer leur comportement en vue de faire face aux mutations techniques, sociales et économiques de cette fin de siècle.

La mise en œuvre: un processus d'apprentissage collectif

L'application des mesures d'incitation relève beaucoup plus d'un processus d'apprentissage collectif entre les responsables de la promotion ainsi que les différents acteurs tant privés que publics impliqués. La mise en œuvre de ces mesures de type incitatif se révèle d'une complexité autre que celle constatée dans le cas des mesures de type redistributif. Elle doit s'appuyer sur plusieurs partenaires. Les destinataires ne sont plus désignés clairement: il s'agit non seulement des entrepreneurs qui innovent, mais de tous les acteurs qui agissent en vue de stimuler l'innovation régionale. La clause du besoin n'est pas toujours facile à identifier. L'aide ne privilégie plus le projet de bâtiment industriel mais des formules de collaboration entre acteurs pour assurer le transfert technologique dans la région, pour organiser des PME en vue de conquérir de nouveaux marchés, pour financer l'évaluation et l'acquisition d'une nouvelle technologie par des entreprises ou pour mettre en place de nouvelles filières de formation faisant défaut dans la région. Le PPP se révèle alors une formule appropriée pour gérer cette complexité.

2.4 Comparaison des deux types de politiques de promotion

Le tableau suivant permet de comparer les principales caractéristiques des deux types de politiques de promotion économique des cantons de Suisse romande:

Politiques de la première génération 1970 - 1980	Caractéristiques des politiques de promotion économique et d'encouragement à l'innovation	Politiques de la seconde génération 1980 - 1990
essentiellement de nature quantitative: créer des emplois, susciter des investissements	les objectifs	de nature quantitative comme pour le passé, mais surtout de nature «immatérielle» et qualitative: favoriser l'esprit d'initiative et l'innovation
les entreprises qui investissent dans des projets immobiliers et de diversification industrielle	les destinataires prioritaires	tous les agents économiques privés et publics qui prennent des initiatives pour favoriser l'esprit d'innovation
avant tout des ressources financières	les ressources	des ressources financières et des ressources humaines capables de générer et de diffuser de l'information parmi les acteurs
bien définies sous forme: • de cautionnements • d'intérêts • d'exonérations fiscales • de terrains	les mesures	mesures variées et souples pour créer des réseaux et des synergies entre acteurs, mobiliser le capital humain (p. ex. collaboration avec les Hautes Ecoles ou les parcs technologiques)
précises dans leurs objectifs, leurs moyens et leurs modalités	les bases légales	beaucoup plus floues ou avec des adjonctions, pour permettre une mise en œuvre de mesures multiples et diverses
avant tout les services compétents de l'administration	les acteurs de la mise en œuvre	l'administration cantonale avec les agents économiques et sociaux (Chambres de commerce, associations économiques, Hautes Ecoles)
responsable, chargé de l'application de la politique	le rôle de l'Etat	un des responsables et des partenaires de cette politique

3. Brève présentation de la pratique du PPP en promotion économique

Une analyse exhaustive des institutions de promotion économique travaillant en PPP dans les cantons romands fait encore défaut. Si la formule du PPP constituait l'exception dans la politique de type redistributif, elle est devenue beaucoup plus fréquente pour la mise en œuvre de la politique de type incitatif. Aussi, depuis quelques années, les politiques cantonales de promotion économique sont-elles conçues et surtout mises en œuvre de manière concertée entre le secteur public et le secteur privé. L'application

des mesures d'incitation est confiée à des organismes où collaborent administration publique et représentants de l'économie privée. Des tâches de promotion sont déléguées à des institutions mixtes financées par l'Etat et par le secteur privé. Sans être devenu la règle, le PPP a trouvé sa place dans les politiques cantonales de promotion économique.

Il n'est pas possible dans cette communication d'énumérer et surtout de décrire les institutions travaillant en PPP dans les différents cantons romands. On peut néanmoins, en vue de dégager les premiers enseignements de cette pratique, mettre en évidence certaines caractéristiques de cette pratique.

Les offices de promotion économique

Dans les années 60-80, la responsabilité de la mise en œuvre des mesures de promotion a généralement été confiée à des offices qui étaient intégrés dans l'administration cantonale. Mais depuis une dizaine d'années, des cantons, profitant de l'élaboration d'une loi ou de son adaptation, ont confié cette mise en œuvre à des organismes mixtes (SODEVAL SA en Valais et le Conseil pour le développement économique du canton de Vaud). Ces organismes sont chargés notamment de la stratégie de promotion du canton en vue d'attirer des entreprises étrangères sur le territoire cantonal. On remarquera toutefois que les décisions, comme l'octroi d'une exonération fiscale ou d'une autorisation de construire, demeurent de la compétence de l'administration cantonale.

Il y a deux domaines où le PPP est d'actualité, mais avec des pratiques différentes: la mise en œuvre des mesures d'aides financières et le transfert technologique en faveur des petites et moyennes entreprises.

Les mesures d'aide financière

L'aide financière prend généralement la forme de cautionnements et de prise en charge des intérêts sur des crédits bancaires accordés à des entreprises. Pendant les années 60-80, cette aide était accordée pour faciliter la réalisation de bâtiments et d'équipement industriels. Son application relève soit exclusivement de la compétence de l'administration (c'est le cas des cantons de Neuchâtel et de Vaud) ou est confiée à des coopératives mixtes de cautionnement associant le canton et les banques (c'est le cas des cantons du Jura, de Berne et du Valais). Depuis quelques années, le financement des projets d'innovation est d'actualité. Les cantons et la Confédération ont étudié et proposé des formules de financement mixte (Etat-banques). A l'exception de Neuchâtel, où une formule cantonale a vu le jour, les milieux bancaires ont refusé d'y participer, essentiellement pour des raisons idéologiques.

Le transfert technologique

Le transfert technologique en faveur des PME, qui constitue l'un des volets traditionnels d'une politique cantonale de promotion, est par contre illustratif de cette problématique d'une mise en œuvre partenariale. Il s'agit de mettre en contact des centres

de recherche (qui sont censés offrir conseils et technologies), des institutions de formation privées et publiques ainsi que des PME souvent isolées et travaillant dans des domaines éclatés (qui sont censées acquérir compétences et moyens technologiques). L'Etat peut certes octroyer des aides à ces institutions de recherche et de formation; il peut financer des audits d'entreprises; il peut confier ce transfert à des organismes créés ad hoc par le secteur public et par le secteur privé. Mais la rencontre entre l'offre et la demande technologiques se révèle souvent très aléatoire dans la réalité: les institutions de recherche et les PME ne fonctionnent pas selon les mêmes logiques; il y a les méfiances réciproques; le petit entrepreneur n'est pas toujours l'innovateur que l'on espère et les chercheurs connaissent mal les contraintes du marché et de la concurrence. Ce sont autant d'éléments qui ne se révéleront et ne trouveront leur solution qu'au moment de la mise en œuvre concrète des actions de transfert.

Le transfert technologique est certainement le champ d'application privilégié de solutions partenariales. Les formules de collaboration publique-privée y sont multiples. C'est ainsi que des solutions de société mixte, avec financement de l'Etat et de l'économie privée, ont été mises en place dans le canton de Neuchâtel (Recherche économique et technique RET SA) et dans le Jura (Juratec SA). Dans les autres cantons comme Vaud et Fribourg, on s'appuie sur des solutions beaucoup moins contraignantes pour les parties, notamment sous la forme d'associations regroupant Chambre de commerce, monde scientifique, administration. Des formules intermédiaires ont vu le jour comme en Valais avec la création d'un Centre d'innovation ou à Genève avec l'Office de promotion industrielle; ces organismes sont largement subventionnés par le canton, mais intègrent dans leurs structures de décision des représentants de l'économie privée.

Deux faits peuvent être mis en évidence au terme de cette présentation succincte: la promotion cantonale constitue un terreau privilégié pour le partenariat public-privé et il y a une grande diversité de solutions. Quels bilans et quels enseignements peut-on alors en tirer?

4. Politique de promotion et PPP: bilan et enseignements

Dresser un bilan et tirer des enseignements de la pratique du partenariat public-privé dans les politiques de promotion économique des cantons de Suisse romande n'est pas chose facile. Cette pratique n'a fait l'objet d'aucune analyse systématique. Les expériences sont récentes. Elles sont nées en période de haute conjoncture et se sont trouvées rapidement confrontées à la situation économique difficile de ces dernières années. Aussi, dans cette appréciation, n'est-il pas toujours facile de faire la part entre les facteurs explicatifs de type conjoncturel et de type plus structurel.

Nos propos découlent de notre pratique de consultant auprès des responsables de ces politiques publiques. Pour certains, ils ont le caractère d'hypothèses de travail qu'il s'agirait de vérifier. Toutefois, notre connaissance de cette politique nous autorise à

dresser ce premier bilan, qui ne peut se comprendre sans rappeler les raisons du recours au PPP et le contexte dans lequel s'inscrit une politique publique comme la promotion économique.

4.1 Le contexte et les raisons du recours au PPP

Comme d'autres politiques publiques, la promotion économique n'échappe pas aux restrictions budgétaires et aux critiques adressées à l'action étatique. Les moyens financiers des collectivités sont à la baisse ou du moins en stagnation: il faut souvent faire plus avec moins de moyens. L'efficacité des actions de l'Etat est remise en cause: de nombreux programmes ont été conçus et mis en œuvre sans atteindre les résultats escomptés. On a généralement surestimé les capacités des politiques publiques à répondre seules aux problèmes rencontrés, par exemple dans l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement. Des formules de collaboration entre l'Etat et le secteur privé sont alors recherchées pour trouver des moyens financiers et pour mobiliser des compétences de gestion qui font défaut au secteur public. La promotion économique a également connu une évolution similaire.

Mais le caractère incitatif pris par cette politique explique aussi largement le recours au PPP. L'expérience a révélé rapidement que le succès de ce type de politique publique dépendait étroitement des modalités de sa mise en œuvre. Il s'agit alors de s'assurer que les mesures prises répondent aux besoins de leurs destinataires, qu'elles leur soient connues et qu'elles leur soient accessibles. Les responsables de la promotion économique ont donc tout intérêt – quand ils n'y sont pas contraints par la loi – à collaborer avec d'autres services administratifs mais surtout avec le secteur privé, pour appliquer ces mesures de type incitatif. Le PPP trouve là un bon terrain d'application.

Cette application ne s'est pas faite sans heurts et cet aspect doit être pris en compte pour en dresser le bilan. En effet, la promotion économique est une politique publique qui a souvent été contestée et mise en cause par les milieux économiques privés. Certes, elle a généralement toujours bénéficié d'un appui majoritaire dans les parlements cantonaux qui ont été appelés à accepter des dispositions légales et à voter des crédits en sa faveur. Mais les porte-paroles du secteur privé ne s'y sont souvent ralliés qu'à contre-cœur, quand ils ne s'y sont pas opposés. Des critiques idéologiques expliquent cette attitude: les milieux patronaux sont généralement opposés à toute intervention publique dans l'économie; l'Etat devant se limiter à créer des conditions favorables au développement économique à travers la fiscalité, la formation et les transports. La finalité de la promotion a également été contestée par ces milieux: généralement orientée vers le démarchage d'entreprises étrangères, la promotion a été accusée de négliger les entreprises déjà établies dans le canton.

Ce reproche n'est de loin pas injustifié, surtout à l'époque où la promotion avait un caractère redistributif. Il l'est moins dans ces dernières années, avec la mise en place des

mesures visant à susciter l'innovation du milieu régional. A ces critiques, les responsables politiques ont alors répondu en invitant le secteur privé à participer à l'élaboration et surtout à la mise en œuvre des mesures incitatives de promotion économique. L'Etat a justifié la mise en place d'une politique active de promotion par le fait que les entreprises régionales ont souvent de grandes difficultés à anticiper les changements structurels et technologiques. Cet attentisme se paie d'un prix fort en termes de disparitions d'emplois; et l'Etat, garant de l'intérêt public, ne peut rester passif devant ce manque de dynamisme. Il lui appartient de mettre en place une politique de promotion. La crise horlogère, qui a affecté la chaîne du Jura (avec une réduction de 70 000 à 30 000 emplois dans la branche), a beaucoup alimenté le débat politique en Suisse sur les responsabilités respectives de l'Etat et des entreprises horlogères en matière de développement économique régional.

4.2 Les premiers enseignements

Le PPP : une pratique récente mais irréversible

Le partenariat public-privé est une pratique récente dans la mise en œuvre de la politique de promotion économique des cantons de Suisse romande. Ce n'est guère que depuis une dizaine d'années que de telles solutions sont mises en place. Les expériences faites sont encore fragiles et encore marquées par le climat de méfiance entre les deux parties. Le secteur privé manifeste encore des réticences à s'engager dans des formules de PPP. Néanmoins, on peut affirmer que la collaboration publique-privée est devenue une pratique irréversible de la promotion économique. Elle est surtout voulue par les responsables publics convaincus qu'elle est une des conditions essentielles de l'efficacité de cette politique.

Des implications sur le processus d'élaboration de la politique de promotion

Jouer le jeu du partenariat implique alors pour le secteur public l'obligation d'accorder une attention soutenue non seulement à la mise en œuvre des mesures d'incitation, mais aussi aux modalités d'élaboration des programmes de promotion économique. Il s'agit de s'assurer que les mesures soient engagées par les agents chargés de leur mise en œuvre – via notamment les organismes de PPP – et qu'elles répondent aux besoins des entreprises auxquelles elles sont destinées. Cette optique signifie que les mesures d'incitation doivent être discutées et négociées avec tous les partenaires concernés par leur application avant d'être décidées par l'Etat. L'élaboration des politiques de promotion économique se fait de façon plus concertée que par le passé, où elle relevait de la compétence quasi exclusive de l'administration qui se contentait alors d'une simple procédure de consultation avant d'arrêter ses propositions.

Diversité des solutions contractuelles

Les solutions contractuelles choisies pour concrétiser le PPP n'ont pas fait l'objet d'une analyse systématique. Mais on peut constater qu'elles prennent des formes diverses. Il y a bien évidemment la société d'économie mixte avec un capital assuré conjointement par le secteur privé et public (Sodeval SA, Y-Parc SA). On y rencontre des fondations mixtes et des institutions sans capital de dotation, mais avec des activités et des prestations subventionnées par le canton et financées par une facturation aux bénéficiaires (c'est surtout le cas d'organismes s'occupant de transfert technologique aux PME).

Le PPP: des formules sous perfusion publique

Mais si partenariat il y a, il demeure encore largement le résultat d'une volonté publique. Soucieux d'une légitimité politique et d'une efficacité de sa politique de promotion, l'Etat cantonal sollicite la collaboration et l'engagement du secteur privé. L'initiative lui en revient et il assure généralement l'essentiel du financement, en participant au capital de fondation des organismes et en leur octroyant des subventions de fonctionnement pour les tâches d'intérêt général (animation économique, information et sensibilisation des entreprises), tâches qui ne peuvent être facturées à tel ou tel bénéficiaire. Dans la promotion économique, le secteur public a beaucoup plus d'intérêt à des formules de PPP que le secteur privé qui n'y voit pas toujours son intérêt.

La retenue idéologique du partenaire privé

L'engagement du partenaire privé en PPP est encore souvent victime de l'attitude idéologique d'une partie importante du monde patronal. L'économie privée marque des réticences à créer des institutions chargées de la promotion, craignant que ces institutions ne subsistent même si elles ne répondent plus à des besoins. Dans ce domaine, le financement du capital risque ou des projets d'innovation de PME est tout à fait illustratif du propos. Sollicitées à plusieurs reprises par les cantons et par la Confédération, les banques ont toujours refusé de participer à la création de sociétés mixtes de diversification ou d'instituts de financement de l'innovation. L'Etat s'est alors contenté d'octroyer des cautionnements et des prises en charge d'intérêt sur des prêts octroyés par les banques, ces engagements publics étant imputés sur le budget de l'Etat. Le partenariat PP n'est pratiquement pas présent dans le domaine du financement de l'innovation. Il est par contre plus développé dans celui du transfert technologique aux PME, où les ressources et les compétences sont beaucoup plus partagées entre de multiples partenaires qui sont, en quelque sorte, condamnés à collaborer.

Des différences de pratique expliquées par les rapports de forces en présence

Ces différences de pratique dans deux domaines clés de la promotion économique peuvent s'expliquer à la lumière des risques encourus par les deux partenaires et par des rapports de forces inégaux.

Dans le cas du financement, la force économique et politique des banques leur permet de rester à l'écart de formules de PPP qu'elles estiment généralement à haut risque dans le cas de l'innovation. Le monde bancaire n'est pas prêt de partager ses ressources et ses compétences dans des organismes mixtes. La crainte de pertes réelles ainsi que le souci de garder la maîtrise d'une activité très rentable expliquent cette attitude des banques. L'Etat est alors contraint de trouver seul des formules de financement s'il juge son intervention nécessaire.

Ce rapport de forces ne se retrouve pas dans le domaine du transfert technologique où les partenaires concernés sont plus nombreux et où aucun d'entre eux n'a la capacité d'imposer son attitude et son comportement aux autres. Chacun s'accorde pour dire qu'il s'agit d'une tâche commune aux Universités, à l'Etat central, aux cantons, aux entreprises grandes et petites, aux associations professionnelles et aux Chambres de Commerce. Cette convergence n'exclut toutefois pas des divergences sur le rôle respectif des partenaires publics et privés (en fonction des rapports de forces, de la tradition industrielle et de la culture politique de chaque canton), ce qui explique les différences constatées dans les différentes solutions cantonales.

Cherche représentants et engagements privés désespérément

Associer le partenaire privé implique que l'on sache «qui» peut parler en son nom et prendre des engagements notamment financiers. Le problème se pose moins dans le domaine du financement, puisque l'interlocuteur privilégié, si ce n'est exclusif, du secteur public est le secteur bancaire. Il n'en va pas de même dans les domaines de la promotion économique en général et dans le transfert technologique. Qui peut parler au nom du secteur privé et surtout comment mobiliser un financement privé? En Suisse, les Chambres de commerce n'ont ni la légitimité, ni les compétences, ni les ressources pour faire autorité, comme c'est le cas en France. Elles revendiquent souvent d'être des partenaires privilégiés de la promotion cantonale, mais cette revendication leur est contestée par d'autres associations économiques et professionnelles. D'autre part, le monde des PME est très éclaté en branches professionnelles et en organisations régionales et leurs dirigeants sont souvent des individualistes qu'il n'est pas facile de mobiliser dans des actions collectives. L'Etat peine alors à trouver des représentants reconnus du secteur privé, ce qui ne facilite pas la crédibilité des solutions de PPP. Cette situation a des répercussions sur les engagements financiers des partenaires privés. Ils sont souvent difficiles à trouver et se limitent à des participations – souvent minoritaires – au capital des institutions chargées de la promotion. Par contre, les prestations fournies par ces dernières aux entreprises, notamment aux PME du canton, font de plus en plus l'objet d'une facturation à leurs bénéficiaires. En cas d'échec, les pertes sont supportées pour l'essentiel par le secteur public qui aura subventionné l'institution. Il y a collaboration, mais sans partage véritable du risque. Peut-on alors parler de PPP?

Des lacunes de management à combler

En l'état actuel de nos informations, il convient d'être prudent sur ce thème de la qualité du management des institutions de PPP. Leurs dirigeants ne sont pas à mettre en cause. Ce sont souvent des personnes qui font preuve d'initiative et d'engagement. Mais deux points méritent d'être mis en évidence.

Les PPP de la promotion économique ont généralement vu le jour dans des périodes de haute conjoncture économique et de situation saine des finances publiques. Un tel contexte permet de «gommer» les divergences entre partenaires et de se lancer dans des opérations pilotes ou expérimentales comme des formules de PPP. Le ralentissement économique ainsi que les déficits des collectivités publiques créent actuellement un contexte qui exacerbe plutôt les divergences et freine les initiatives à risque. Chacun des partenaires demande des comptes et refuse d'assumer de nouveaux risques. La direction des organismes de PPP est alors accaparée par les exigences de partenaires plus soucieux de leurs intérêts que de l'avenir de ces organismes qui n'ont souvent pas encore eu le temps suffisant pour faire la preuve de leur efficacité. L'absence d'un but commun à atteindre clairement défini et partagé concourt aussi à cette fragilisation du PPP lorsqu'il est confronté à des difficultés financières.

Cette situation a mis aussi en lumière la faiblesse des structures et organes arrêtés pour gérer les formules de PPP. Les directions sont généralement accompagnées d'un comité élargi de direction ou/et d'une commission de consultation, dont la composition est plus guidée par des soucis de représentativité politique que par des préoccupations de compétences. En cas de difficultés, les membres de ces organes n'ont pas toujours les compétences de management que l'on peut espérer et ils défendent plus les intérêts qu'ils représentent que ceux de l'institution en charge du PPP.

Un management public à renforcer

Les évaluations des promotions économiques ont également fait apparaître des déficits du côté du management et du suivi par l'Etat des institutions qu'il a souvent initiées et financées selon des formules de PPP. Généralement, l'Etat s'est contenté de fixer quelques conditions générales lors de la dotation financière ou de l'octroi de subventions de fonctionnement; il a délégué un ou deux représentants dans les organes de l'institution et demandé l'envoi des budgets et comptes ainsi que des rapports d'activité. Il s'agit là d'exigences minimales qui ne permettent pas à l'Etat de suivre et d'influencer les activités des institutions de PPP. Les représentants de l'Etat n'ont pas toujours le temps pour être actifs dans ces organes de direction et les documents écrits ne sont pas suffisants pour apprécier la qualité des activités. On ajoutera que le personnel de l'administration publique n'est habituellement pas préparé pour ces questions de management (le temps et les compétences font souvent défaut) et n'a pas la capacité d'anticiper une stratégie du point de vue de l'intérêt public engagé dans la promotion. L'administra-

tion gère mais ne négocie pas. Or le PPP demande beaucoup plus des compétences de stratégie et de négociateur. Faute d'un partenaire public compétent, l'intérêt public est rapidement oublié. Il n'est pas rare alors que l'Etat soit sollicité pour combler des déficits induits par un déficit de management.

Prédominance de la logique de l'offre sur celle de la demande

La capacité à mieux prendre en compte les besoins des futurs destinataires des mesures de promotion économique constitue l'un des arguments principaux en faveur du PPP. En associant les représentants de l'économie privée à la conception et surtout à la mise en œuvre des mesures d'incitation et d'appui qui sont destinées aux entreprises, notamment dans le cadre d'institutions *ad hoc*, l'Etat se donne les moyens d'une plus grande efficacité de la promotion.

Les paragraphes précédents ont mis en lumière les problèmes rencontrés pour assurer cette association. Initiées en période de haute conjoncture, les solutions de PPP ont été induites et financées par les pouvoirs publics avec un engagement financier limité du partenaire privé. Ce dernier a souvent développé une attitude passive et attentiste, n'exerçant pas sa responsabilité de porte-parole des bénéficiaires. Le point de vue de la «demande» n'a alors pas été suffisamment pris en compte par les organismes de PPP, qui se sont plutôt développés selon une logique de l'offre des prestations, développement permis par les moyens publics mis à disposition et légitimés par des législations adoptées par les cantons et la Confédération. Aujourd'hui, plusieurs organismes s'interrogent sur l'adéquation de leur offre avec une demande qui n'a pas suffisamment été prise en compte.

4.3 Quelques remarques en guise de conclusion

A l'évidence, le partenariat public-privé est devenu une pratique courante dans les politiques de promotion économique des cantons de Suisse romande, surtout dans la mise en œuvre des mesures d'incitation. L'analyse a révélé la diversité des formules retenues mais aussi leur jeunesse, car plusieurs d'entre elles n'ont que quelques années d'existence.

Peut-on dire que le PPP pratiqué en promotion économique cantonale remplit les conditions nécessaires à son succès (cf. point 2.3.)? Il n'est pas possible de répondre à la question de manière générale et pour tous les cantons. Seule une analyse fine par politique cantonale et par organisme créé, et fonctionnant en PPP, permettrait de porter une appréciation sur ses chances de succès. On peut toutefois affirmer que le PPP, prend une place croissante dans la mise en œuvre des promotions économiques cantonales. Mais actuellement, il est largement initié et soutenu par le secteur public qui en assure d'ailleurs souvent l'essentiel du financement. Peut-on dire que les gains et les risques sont partagés? Le bilan reste à dresser. Nos travaux de consultant ont démontré que le PPP a contribué à améliorer l'efficacité des mesures engagées, surtout parce que les

partenaires privés ont permis une meilleure prise en compte des besoins des destinataires des mesures (c'est le cas surtout dans le transfert technologique en faveur des PME). On relèvera enfin que les solutions ont été initiées en haute conjoncture, période où le financement tant public que privé était plus facile que dans les années récentes marquées par la récession économique et le déficit des finances publiques. Il convient donc d'attendre encore quelques années pour apprécier la crédibilité et la faisabilité des formules de PPP dans les politiques de promotion économique des cantons de Suisse romande.

INDICATIONS BIBLIOGRAPHIQUES

- MAILLAT D. et al., éd. (1993), *Réseaux d'innovation et milieux innovateurs: un pari pour le développement régional*, GREMI, EDES, Neuchâtel.
- PERRIN J.-C. (1992), «Dynamique industrielle et développement régional local: un bilan en termes de milieux» in MAILLAT D., ET PERRIN J.-C. (éd.) *Entreprises innovatrices et développement territorial*, GREMI, EDES, Neuchâtel.
- REY M. et al. (1992), *A l'heure de l'Europe de 1993: Propositions pour une approche stratégique de la politique régionale en Suisse*, Ed. Peter Lang, Berne.
- REY M., ALBERTON S. et VODOZ L. (1993), *La politique valaisanne de promotion économique: une évaluation privilégiant le point de vue des acteurs*, FNRS/PNR 27, Berne.
- RUEGG J., S. DECOUTERE et N. METTAN, éd. (1994), *Le partenariat public-privé: un atout pour l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement*, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, Lausanne.
- RUEGG J., N. METTAN, et L. VODOZ. (éd.). (1992), *La négociation: son rôle, sa place dans l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement*, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, Lausanne.

