



Dossier n°2
Juin 2008

Pour un développement local endogène

Des services publics territoriaux optimisés

Synthèses et Prospective

Une publication de la Mission Prospective et Stratégie
Délégation interministérielle à la ville



Les dossiers **DEMAIN la ville** ont pour objectif la diffusion des connaissances.

Ils se proposent de présenter des synthèses de recherche ou des articles, ne dépassant pas une vingtaine de pages, intéressant tous les aspects de la politique de la ville et présentant des aspects prospectifs.

Chaque numéro est consacré à un sujet et rédigé par un auteur.

AVERTISSEMENT

Les propos des auteurs leur sont personnels et ne reflètent pas nécessairement les positions de la Délégation interministérielle à la ville.

Avant impression, pensez à l'environnement



Directeur de publication :

Adil JAZOULI
Adil.jazouli@ville.gouv.fr

Rédaction, correspondance, contacts :

Klaus WERNER, Dr. Kent HUDSON, Antonin STEPHANY
(KHNET, Inc.)

Sommaire

Édito	4
Une politique territoriale de services pour promouvoir le développement local	5
1 - <i>Pourquoi se focaliser prioritairement sur les petites entreprises et entrepreneurs locaux pour promouvoir le développement local ?</i>	6
2 - <i>Les cinq familles de services clés pour un développement économique local endogène</i>	8
3 - <i>Un outil d'évaluation commun pour optimiser et assurer les services intégrés sur un bassin économique</i>	15
Conclusion	18
Annexe	19

Édito

Quels sont les leviers dont disposent les services publics locaux pour promouvoir un développement économique durable et endogène de leurs territoires ? En 2004, le Plan urbanisme construction et architecture (Puca) a demandé à KHNET (bureau d'étude), d'entreprendre une étude exploratoire pour répondre à cette question, et ce sont les résultats de celle-ci qui vous sont présentés aujourd'hui. La démarche suivie a consisté à recenser les multiples initiatives prises par des villes aussi bien nord américaines qu'européennes et à dégager, à partir de ces expériences les lignes de ce que pourrait être une véritable politique locale de développement économique.

C'est uniquement sur les petites entreprises que s'est concentrée l'étude car ce sont elles qui sont le moins susceptibles de se délocaliser et qui par leur présence peuvent dynamiser un territoire et attirer finalement des investisseurs plus importants. Elles sont donc garantes d'un développement économique durable. Or, le succès de leurs initiatives dépend des conditions de marché locales. Créer un environnement favorable à celles-ci relève donc indubitablement de la responsabilité des pouvoirs publics locaux.

KHNET a finalement identifié cinq familles de services pouvant contribuer à ce développement endogène : les services urbains de proximité, la réglementation, le contrôle et l'application des textes, la commande publique, l'information et la gouvernance. En agissant en synergie sur ces cinq domaines, les collectivités territoriales pourraient, à terme, générer un meilleur développement de leurs territoires.

Une politique territoriale de services pour promouvoir le développement local

Une démarche interactive venant de la capitalisation des meilleures pratiques de villes internationales

Lorsque le « Plan urbanisme construction architecture (Puca) » du Ministère de l'Écologie et du Développement durable (ex-Équipement) a demandé à KHNET, en 2004, d'effectuer une étude pour capitaliser les meilleures pratiques (best practices) de villes allemandes, américaines, anglaises et françaises sur leur façons d'associer des financements privés aux projets de développement dans les quartiers défavorisés¹, il n'était pas encore évident qu'il pourrait en sortir un véritable projet de développement économique local fondé sur les petites et très petites entreprises. Se posait en effet une question centrale : de quels leviers stratégiques disposent les villes pour accompagner et soutenir efficacement ce développement économique local ?

Le projet LCS, « Leveraging city services » (« Effet de levier des services publics locaux »), né de ces travaux, se veut un outil interactif mis à la disposition des collectivités pour la définition et la mise en œuvre d'une politique visant à promouvoir le développement du tissu économique local. Pour ce faire, il réunit les collectivités internationales et leurs partenaires, investisseurs, entreprises, associations et entrepreneurs pour tester, puis évaluer et mettre en œuvre une politique de services. Leur objectif commun est d'améliorer la compétitivité des territoires par l'optimisation des conditions durables de marché pour les petits acteurs économiques (réduction des coûts d'entrée sur les marchés, nouvelles opportunités économiques, attractivité), notamment dans les quartiers défavorisés.

L'article qui suit est un rapport d'étape de ce projet. Il propose d'abord une rapide synthèse des prémices de notre action : pourquoi une politique volontariste de services est-elle déterminante pour les petites entreprises ? La seconde partie de l'article décrit les cinq familles de services qui sont les moyens de cette politique et fournit des exemples de leur intégration dans les stratégies économique et sociale des collectivités. La troisième partie esquisse les principes d'un système léger d'évaluation à l'intention des élus,

leur permettant de s'assurer que leurs administrations et autres prestataires sous traitants optimisent et intègrent leurs prestations pour fournir de manière différenciée les services dont a besoin chaque quartier d'un bassin économique.

Le projet « LCS » est une démarche nécessairement ascendante, (« bottom up »), car l'activité économique des petits acteurs ne répond pas à une ou quelques grosses commandes, mais elle se nourrit des multiples opportunités offertes par le marché. L'objectif est donc d'apporter aux collectivités locales d'un territoire, les moyens de structurer un partenariat « ouvert » avec les petits acteurs économiques afin de créer des opportunités de développement. En effet, en période de globalisation de l'économie, le développement économique local dépend de l'action conjointe des trois partenaires présents sur un territoire – les élus, les entreprises locales et les associations ; pour ces trois partenaires, une politique de développement local endogène est garante d'avenir, car elle permet de fixer sur place la richesse créée dans le territoire.

Au vu des premiers résultats de nos travaux, il ressort que dans ce domaine, des expériences réussies ont été mises en œuvre par des collectivités locales bien gérées, en Europe et dans le monde. Ainsi apparaît-il clairement que des politiques d'amélioration des services présentées dans cet article, peuvent être impulsées sans impliquer ni adaptations de la législation, ni recours à des financements d'appui nationaux ou européens. Par ailleurs, les nouvelles générations de fonctionnaires territoriaux estiment que leurs missions est davantage de contribuer à la création de la richesse sur leurs territoires que d'y distribuer la richesse nationale. Leurs initiatives et démarches progressent cependant inégalement et manquent de visibilité, sans doute parce qu'elles sont rarement intégrées aux politiques territoriales volontaristes ou stratégiques et aussi rarement portées explicitement par les élus. L'ambition du projet LCS est de contribuer à leur succès.

1• KHNET, Évaluation des politiques de services des administrations locales qui concourent au financement privé des projets de développement dans les quartiers défavorisés, Rapport final d'étude, Paris (Puca) Juillet 2006

1 POURQUOI PRIVILÉGIER LES PETITES ENTREPRISES POUR PROMOUVOIR LE DÉVELOPPEMENT LOCAL ?

L'économie étant le moteur de tout développement, les collectivités publiques locales se doivent de donner la priorité à l'accompagnement de ce développement à l'échelle territoriale et régionale. On constate cependant qu'elles privilégient traditionnellement les investissements visant à financer des aménagements ou à attirer les gros investisseurs.

En Europe - dans un contexte de concurrence entre villes et territoires - les politiques structurelles visent principalement à améliorer la capacité (infrastructures, pôles ou « clusters ») des villes et régions à gagner la compétition pour attirer les grandes entreprises, considérées comme les plus susceptibles de tirer des avantages des potentialités immédiates qu'offre la globalisation. Des nouveaux acteurs - le Brésil, la Chine et l'Inde, mais aussi les nouveaux États-membres de l'Europe - participent à l'accélération de la globalisation et génèrent des mouvements de délocalisations industrielles - désinvestissement - qui obligent les villes et régions d'Occident à réagir rapidement et efficacement pour que des activités de substitution, principalement sur des créneaux innovants (nouvelles technologies, connaissances, sciences du vivant..) puissent prendre le relais.

Cette politique est soutenue par les institutions nationales comme européennes, qui mettent avant tout l'accent sur les mécanismes favorables au développement local exogène par les subventions directes et indirectes ; par l'harmonisation des réglementations, par la réduction des politiques protectrices, par l'élaboration des lois, réglementations et procédures, qui répondent le mieux aux besoins des grands investisseurs, mais qui peuvent pénaliser la compétitivité des petits acteurs économiques.

Ainsi, tant les régions métropolitaines que les villes s'organisent pour créer et attirer davantage d'activités cognitives, scientifiques et de services, c'est-à-dire pour faire venir des entreprises dont la base capitaliste est importante. Les marchés de ces nouvelles activités se définissent à l'échelle transcontinentale : ils attirent l'attention des agences de développement, qui ignorent souvent les acteurs économiques locaux et régionaux qui pourraient pourtant y participer, mais se trouvent souvent exclus.

De ce fait - et malgré leurs déclarations en faveur des PME - la pratique des acteurs publics à tous les niveaux renforce souvent les désavantages structurels des petits acteurs économiques, pourtant promoteurs

du développement local endogène. Cette pratique contradictoire s'explique par toute une série de facteurs :

- La prédominance de la pensée macro-économique « globalisante » : L'action publique prend insuffisamment en compte les dimensions micro-économiques et méso-économiques. Elle sous-estime fréquemment l'importance des petits investisseurs dans le financement et la dynamique du développement territorial. Pourtant la valeur de la somme des petits investissements dépasse facilement celle des projets de tailles importantes.
- Les effets des lobbies des grands acteurs, à l'échelle locale, nationale et européenne : ils exercent une influence sur les contenus des textes de lois et réglementations, sur les pratiques administratives, et entretiennent constamment le dialogue avec les responsables politiques. À ces avantages s'ajoute une tradition de défense des « champions » nationaux, qui, par définition, sont grands.
- Le mécanisme même de la subvention publique favorise les grands acteurs : elle s'applique difficilement aux petits projets. Aussi, cette méthode porte fortement l'attention des élus et responsables des collectivités en difficulté d'abord vers l'obtention des subventions, plutôt que vers la croissance de l'assiette fiscale locale, c'est-à-dire le développement endogène. Les effets négatifs qui accompagnent la pratique de la subvention sont identifiés dans une étude récente du programme LEED de l'OCDE.²
- L'organisation politique et comptable des collectivités locales n'est pas structurée autour de leur action sur un bassin économique. En conséquence la qualité et la cohérence des services souffrent d'une mauvaise gestion. Il en résulte une importante 'prime' concurrentielle pour les villes capables d'une bonne gestion intégrée de services à fort impact économique. La valeur de cette prime est sous-évaluée par les élus.

Dans ce tableau, il ne reste que peu de place pour ce qui relève du développement économique local au sens du développement endogène : l'accumulation entre les mains des acteurs locaux de l'économie du capital, des ressources en savoir faire et des capacités de production. Cette dimension territoriale est vitale pour le développement économique, or peu de collectivités se donnent les moyens d'une politique.

Ce constat amène Marjorie Jouen³, ancienne conseillère du président de la Commission Européenne, à souligner que « *sous prétexte de rationalisation, la plupart des recommandations relatives au développement local ont été supprimées* » dans les versions successives de la Stratégie de Lisbonne lancée en 2000⁴. La plupart des orientations européennes 2007 – 2013 mettent ainsi l'accent sur la « compétitivité des régions » (des premiers pays de l'Union européenne) en réservant l'objectif de la « cohésion » aux nouveaux états-membres en retard de développement. Nous pouvons ainsi dire avec l'ancien directeur du programme européen FAST (Forecasting and assessment in science and technology), Ricardo Pétrella⁵, que la primauté des orientations économiques européennes, en visant le renforcement des marchés internationaux, la grande entreprise nationale et transnationale et l'accès aux capital exogène, choisit d'ignorer l'efficacité des marchés de biens et services locaux, l'accumulation et le réinvestissement de capitaux régionaux pour le développement endogène. Et donc qu'elle admet que se renforcent les inégalités économiques et sociales.

Selon cette perspective, l'apport des petits investisseurs, entreprises et activités est relégué au second plan, considéré comme négligeable ou comme un domaine résiduel de l'action publique de « réparation », où l'on classe surtout les interventions sociales en faveur des quartiers en difficulté. Or, cette perspective est imposée sur les régions et territoires par les politiques de subvention, qui remplacent les recettes fiscales des territoires en désinvestissement.

Notre étude montre que les politiques des collectivités en matière de développement économique endogène sont généralement peu pertinentes : rares sont les cas où elles génèrent l'accumulation, sur leurs territoires et par les acteurs locaux de l'économie, du capital, des ressources en savoir-faire et en capacité productrice. En somme, leur capacité à fixer la création de richesse est faible. Là où ces effets sont observés, ils sont plutôt le résultat de l'action des acteurs économiques qui se passent du rôle des collectivités.

L'absence d'une politique territoriale est sans doute aussi une des explications du peu de connaissances qu'ont la plupart des collectivités des compétences et capacités économiques de leur tissu de petites entreprises et activités. Pourtant, aucune économie

territoriale ne peut fonctionner durablement si elle n'équilibre pas le développement exogène et le développement endogène. Pire, les responsables des collectivités ignorent l'importance que représente l'activité endogène dans leur développement actuel. Car les collectivités territoriales n'exploitent pas les informations et statistiques pouvant instruire leurs actions, qui sont pourtant détenues – voir créées – par les différents acteurs du service public. L'accent mis par les autorités publiques sur le développement exogène – pourtant nécessaire – semble alors s'apparenter à une soumission irréfléchie aux seules attentes de l'économie globale. S'adonner aux opportunités de la globalisation semble faire abandonner trop souvent la dimension endogène du développement économique territorial. Un aveuglement qui fait perdre de vue les potentialités économiques importantes que les collectivités pourraient mieux utiliser et mobiliser.

Ces éléments de réflexion sont au centre du projet LCS. C'est pourquoi nous empruntons à Fernand Braudel sa notion de trois grandes échelles des échanges, en tension permanente⁶ :

- le premier niveau, celui des échanges de proximité et du troc, à réglementation coutumière (économie de proximité) ;
- le second niveau, celui de l'économie politique, d'un marché réglementé, où la loi impose une concurrence pour stimuler, cadrer et orienter les dynamiques économiques selon les finalités issues des débats politiques ;
- le troisième niveau, celui des échanges qui échappent à une régulation politique commune, et où en conséquence les marchés fonctionnent imparfaitement du fait d'arrangements souverains ou oligopolistiques, des jeux de pouvoir ou de la corruption.

Dans cette optique il s'agit de cadrer l'action publique territoriale par rapport aux deux premiers niveaux, où elle se trouve souvent en relation dynamique, voire conflictuelle avec le troisième. Cette dynamique est au cœur de la politique, car elle se joue précisément autour des intérêts des acteurs locaux dans la régulation des marchés, et peut mener à des frictions entre les collectivités locales et les instances nationales et européennes.

3 Experte auprès du Conseil des Régions et communes d'Europe, ancienne experte du Comité de prospective du président Jacques Delors à la Commission Européenne, animatrice de Notre Europe.

4 Marjorie Jouen, « Pourquoi le développement local endogène reste-t-il le parent pauvre des stratégies de développement ? », en association avec Notre Europe, CNRS, Académie des Technologies et Lire la Politique 2007, Cercle des Entrepreneurs du Futur, <http://www.notre-europe.eu/fileadmin/IMG/pdf/prixdelimpertinence.pdf>

5 Ricardo Petrella, Pour une Autre Narration du Monde, Montréal (Ecosociété) 2007

6 Fernand Braudel, Civilisation matérielle, économie et capitalisme, Paris (Colin) 1997. Voir également La dynamique du capitalisme, Paris (Arthaud) 1985-1987

Notre étude confirme que les politiques économiques réussies sont bien celles qui savent intégrer les trois niveaux économiques de ce schéma « braudelien ». Les exemples dans la seconde partie de notre article soulignent que l'action volontariste des pouvoirs publics locaux est extrêmement importante pour les petits investisseurs dans l'économie territoriale. Or, il reste exceptionnel que les villes européennes se donnent les moyens d'une véritable politique pour soutenir et accompagner qualitativement l'économie locale des deux premiers niveaux de ce schéma, quand bien même cette économie locale est un puissant facteur d'attractivité et de valorisation pour les grands investisseurs et les grandes entreprises.

Les arguments économiques méritent d'être complétés par ceux de l'action socio-économique et du renouvellement urbain. Il est en effet impensable qu'un quartier central, péricentral ou périphérique puisse vivre et fonctionner pleinement sans petites activités et entreprises, éléments vitaux des quartiers. Ainsi, ces politiques urbaines doivent également tenir compte de la dimension économique : il est en effet impossible d'optimiser l'investissement des actions

de renouvellement urbain si l'on se limite au seul traitement des espaces publics, de l'habitat et des équipements de base. Sans l'apport de l'économie locale, le quartier modernisé ne saura vivre et apporter sa contribution à l'attractivité de la ville.

Des questions se posent pour les collectivités locales (en considérant que le développement endogène est une condition du développement pérenne et qu'il correspond largement aux succès des petites entreprises et des investisseurs locaux) :

- Comment les soutenir et les accompagner efficacement ?
- Quels sont les services des collectivités qui influencent le plus la viabilité de ces petits acteurs économiques ?
- Comment les collectivités peuvent-elles alors s'organiser pour que ces services puissent avoir un impact optimal ?
- Quelles certitudes peuvent avoir les élus sur l'efficacité de leurs actions ?

2 LES CINQ FAMILLES DE SERVICES CLÉS POUR UN DÉVELOPPEMENT LOCAL « ENDOGÈNE »

L'exercice de capitalisation réalisé pour le Puca à travers l'analyse des meilleures pratiques des villes aux États-Unis, en France, en Allemagne et en Angleterre a permis d'identifier les cinq familles de services publics les plus importantes pour les petits acteurs économiques :

1. les services urbains de proximité ;
2. La réglementation et le contrôle de l'application des textes ;
3. la commande et les achats publics ;
4. l'information et les systèmes d'information ;
5. la gouvernance.

La prestation de ces services améliore la viabilité des projets économiques et réduit les risques notamment pour les petits investisseurs. Elle peut être finement optimisée et ciblée quartier par quartier pour créer la confiance et favoriser l'implantation de ces petits investisseurs, ce qui a toutes les chances d'agir comme amplificateur de l'économie locale. Les collectivités peuvent adopter les stratégies de gestion intégrée pour harmoniser leurs prestations sans modifier leurs compétences. Notre travail montre qu'une politique

de services intégrée permet aux élus des collectivités locales d'un bassin économique de venir en appui au développement pour y générer un avantage compétitif.

Services urbains de proximité

Les services

Les services de proximité ont pour objet l'embellissement, l'entretien, la sécurité, l'image et l'attractivité du quartier :

- Services de sécurité et de maintien de l'ordre, lutte contre les incivilités.
- Services de propreté qui assurent l'entretien des espaces et du mobilier public, l'enlèvement des graffitis, des ordures, l'entretien de la voirie et des espaces verts.
- Services de communication et de « marketing » permettant d'assurer l'identité du quartier, signalisation, éclairage public et mobilier urbain spécifiques, événements culturels.

Ces services sont essentiels pour les petits investisseurs, les petites entreprises et les petits commerces,

et peuvent motiver leur choix d'investir ou de s'installer dans tel ou tel quartier. Or la valeur économique des services urbains de proximité pour les commerçants et entreprises d'un quartier est fonction de la qualité pérenne de la gestion de la prestation. C'est pourquoi la gestion intégrée des services de proximité figure dans les stratégies de développement urbain.

Toutes les collectivités connaissent des difficultés pour assurer une gestion de ces services cohérente et adaptée aux attentes spécifiques de chaque quartier. En effet, la gestion de ces services est assurée par les administrations de plusieurs collectivités, qui n'assurent pas une coordination à l'échelle d'un quartier. C'est pourquoi notre analyse ajoute aux fonctions opérationnelles ci-dessus, deux champs d'action de management : la gouvernance, relative aux modes d'organisation des services et à la participation des utilisateurs des services publics dans l'élaboration et l'évaluation de la prestation de ces services, et l'information correspondant à la collecte, l'analyse et la publication des informations relatives à la qualité et à l'évolution des services.

III Exemples de stratégies de services intégrés

Les « Business improvement district » (BID) au Canada, aux Etats-Unis et au Royaume-Uni sont des zones qui assurent la qualité des prestations en gérant directement des services supplémentaires à la demande de leurs entreprises, commerces et résidents, qui acceptent en conséquence une surimposition pour la financer. Si une majorité de commerçants d'une zone décide de créer un BID, l'autorité publique (en général la commune) doit contraindre la totalité des commerçants à adhérer à l'association et à payer les cotisations. Ces dernières sont perçues par la puissance publique qui utilise l'argent ainsi collecté exclusivement pour le BID (amélioration de l'environnement urbain). À leurs débuts, les BID furent l'œuvre des associations des quartiers commerçants et de centres-villes, qui cherchaient les moyens pour concurrencer l'émergence des grands centres commerciaux et des zones de bureaux en périphérie des villes. En effet, les centres commerciaux fournissent une offre de services de proximité, parfaitement adaptée aux besoins des commerçants et de leurs clients.

Pour garder leurs commerces, les villes sont donc contraintes de s'aligner sur les services fournis par les prestataires privés des centres commerciaux en matière de propreté, de sécurité et de marketing. Aujourd'hui les BID figurent dans les stratégies urbaines de centaines de villes nord Américaines. L'efficacité semble démontrée par l'intégration des BID au cœur

des mécanismes de financement des opérations de rénovation de quartiers. Les obligations servant à financer les opérations de renouvellement urbain sont remboursées par l'augmentation de l'assiette fiscale prévue en conséquence : les plans dits « Tax Increment Finance ». La gestion directe par les BID, ou la discipline financière imposée à la Ville (fiscalité/emprunt) assure que les conditions de qualité de service des BID soient respectées.

Les Zones franches urbaines constituent une politique d'intervention française originale en Europe, car elles ne reposent pas sur une subvention mais sur une réduction des charges sociales et fiscales. La loi propose d'importants avantages fiscaux aux entreprises localisées dans ces territoires, sous certaines conditions. Le mécanisme de défiscalisation offre de multiples avantages. Ce programme est territorialisé, léger (la réduction fiscale est octroyée sans démarches administratives lourdes), rapide (la réduction s'applique immédiatement dans son ensemble), prévisible (la réduction est garantie pour une période annoncée), et sélectif.

La faiblesse des ZFU consiste dans l'absence d'une méthode de gestion intégrée de services. En effet les ZFU fonctionnent à fonds perdus pour l'État, payeur final. Ce dispositif explique pourquoi le retour sur investissement public n'est pas calculé par les villes, qui n'ont aucune incitation de gestion proactive de leurs services. À Marseille, cette lacune de gouvernance est partiellement comblée par l'activité de l'Association des Entrepreneurs de la Zone franche littoral nord (EZFN), dont le lobbying auprès des services techniques des collectivités vise à améliorer le cadre de vie de la zone, à renforcer la sécurité et à assurer la communication et le marketing. Or, la relation est souvent conflictuelle et insatisfaisante pour les entreprises. Mais il n'existe aucune association d'entrepreneurs dans la seconde ZFU de la Ville.

Les « pôles » techniques de la communauté urbaine de Nantes. La communauté urbaine de Nantes est découpée en 10 territoires représentant chacun de 34 000 à 72 000 habitants. Chacune de ces zones constitue le territoire d'action d'un pôle de proximité avec une instance d'animation politique et technique et des missions polyvalentes. Chaque pôle est susceptible d'exercer toutes les compétences communautaires⁷, et possède son propre effectif qui varie en fonction des besoins des pôles (actuellement 898 agents y travaillent). Chaque pôle est par exemple directement chargé des fonctions de gestion de proximité sur son territoire.

Réglementation et contrôle d'application des textes

Il s'agit de repenser localement, pour chaque secteur économique, la réglementation pertinente et le contrôle de son application en tant que « service » aux acteurs, afin qu'ils appuient la stratégie de développement de la ville.

- Plan d'occupation des sols, aménagement urbain, titres de propriété
- Politiques de réglementation par secteur professionnel
- Inspection et contrôle de l'application des textes, rue par rue

Nous avons focalisé notre étude sur l'analyse des services municipaux qui concernent le réaménagement du parc immobilier existant, et qui sont souvent au cœur des problématiques du renouvellement urbain et de la création d'emplois. Ils réglementent la création, le développement et les conditions de fonctionnement des métiers du réaménagement (normes sanitaires, urbanistiques, fiscales, etc.). On parle de « services » dans la mesure où la définition des normes réglementant l'autorisation et la qualité de l'intervention « inspection – prévention » s'adaptent aux politiques sectorielles, par exemple la promotion des petites entreprises dans les zones en difficulté.

Les trois fonctions prioritaires, pour attirer et retenir les petits acteurs économiques dans les quartiers défavorisés sont : la révision des réglementations et des codes pour les rendre pertinents en faveur d'une stratégie de croissance durable des TPME du bâtiment, de l'accession à la propriété et du réaménagement de leur logement par les occupants propriétaires ; l'autorisation permettant de maîtriser le processus d'information, de demande et d'octroi des autorisations afin de réduire les coûts et les incertitudes, et de garantir les délais les plus courts, pour les petits entrepreneurs et les propriétaires occupants souhaitant réhabiliter un logement ; enfin la double fonction Inspection/prévention qui consiste à faire de la prévention via des processus d'inspection et de sanction (répression des marchands de sommeil, renforcement de la sécurité, identification des cas de surendettement, interventions proactives en cas de dysfonctionnement des co-propriétés).

Les fonctions-clés de management associées sont la capacité de cibler les entreprises recherchées afin de définir des politiques opérationnelles sélectives, et d'informer les investisseurs et autres entrepreneurs

potentiels des critères de sélection qui visent à attirer de nouveaux fournisseurs. Ainsi définie, la qualité des prestations de service peut être évaluée par rapport aux standards de qualité fixés par les élus dans le plan de développement.

III Exemple

La régulation foncière de la ville et de la communauté urbaine de Fribourg. La ville allemande de Fribourg est un pôle culturel et universitaire du bassin rhénan. Elle est gérée depuis plus de 15 ans selon les principes du développement durable, ce qui correspond par ailleurs à une stratégie de développement d'un pôle des technologies vertes. La mise en œuvre est facilitée par le fait que toutes les communes périphériques ont été incorporées à la ville. En matière d'urbanisme, la ville a pour objectifs : la maîtrise de la croissance urbaine, le développement de la « ville-nature » autant que de la ville construite, la réduction du trafic automobile, la promotion prioritaire du développement des énergies renouvelables et le renforcement de l'écologie urbaine. La politique de la ville repose sur la planification du développement urbain en concertation avec les habitants.

Le plan d'utilisation du sol (FNP 2020) traduit cette volonté. Cette politique foncière proactive vise à renforcer l'attractivité du centre-ville et des centres des quartiers. Le plan définit les endroits réservés aux implantations commerciales en veillant à ce que toute la population puisse bénéficier d'un accès sans voiture aux commerces et services qui répondent aux besoins d'approvisionnement quotidien. Il s'agit d'une politique préférentielle en faveur des petits commerces de la ville-centre et des quartiers urbains. Elle consiste à restreindre le développement des grandes surfaces qui sont rejetées vers des parcs d'activité périphériques après en avoir extrait les « marchandises à effet d'entraînement central » ; ces marchandises sont toutes celles qui sont nécessaires à l'approvisionnement quotidien des habitants (ce qui aboutit à n'autoriser les grandes surfaces que pour les commerces spécialisés : meubles, jardinerie, bricolage...). Le concept « centres et marché » est fondé sur des diagnostics, établis au cas par cas. Il utilise des critères de référence comme la localisation et le type d'implantation proposé, la population couverte par l'implantation éventuelle et le degré d'approvisionnement du quartier.

Il a fait l'objet d'une vaste consultation de la population et des acteurs locaux en septembre 2004 qui a abouti à jumeler ce qui relève de la régulation des implantations de grandes surfaces et le principe de la proximité d'approvisionnement quotidien de

la population par les centres des quartiers et le centre-ville. Cette intégration d'objectifs économiques au droit de l'urbanisme autorise une régulation stricte mais équilibrée des conflits d'intérêts. Elle renforce la fonction de centre supérieur d'aménagement du territoire de Fribourg tout en rendant les commerces accessibles en tous lieux par les transports en communs et les modes doux («ville des courtes distances»).

Commandes et achats publics

Les achats publics constituent un levier économique énorme (2000 milliards d'euros annuellement dans l'Union européenne selon Eurocities), mais dont le potentiel pour promouvoir le développement est largement sous évalué par les collectivités, comme par les états. En conséquence la fonction achat est gérée de manière surtout administrative, sans réflexion stratégique : au niveau des collectivités en vue d'optimiser le coût des achats, au niveau des états en vue de favoriser les « champions » nationaux. La réglementation européenne vise par contre à réduire les instincts protectionnistes.

Or, les pratiques actuelles d'achats publics ont un impact négatif sur le tissu des entreprises locales. Diverses pratiques ont un effet « systémique » de discrimination en faveur des grands fournisseurs et des fournisseurs connus. La taille des lots et la complexité des procédures constituent souvent une barrière pour les petites entreprises locales. Ajoutons à cela les coûts de réponse aux appels d'offres, les obstacles pour obtenir les assurances (construction), les problèmes liés aux modifications de programmes, aux délais de remboursement des payeurs publics, à l'administration des contrats publics, et la liste n'est pas exhaustive. Enfin, on ne peut ignorer les pressions clientélistes permanentes qui s'exercent sur les élus.

Du fait de la réglementation des achats publics, certains aspects d'une politique d'achat doivent être autorisés par une loi (le cas français de la clause d'insertion). D'autres leviers d'action se situent dans les fonctions support de l'achat, en dehors des activités réglementées par la loi.

Une politique d'achat doit viser d'abord à professionnaliser la gestion du processus global d'achat, qui est réglementée par le code des marchés. Elle doit maîtriser le processus d'information et de commande pour réduire les coûts et les incertitudes et garantir des délais courts favorables aux petits entrepreneurs ; la révision, la simplification et la standardisation entre collectivités des réglementations et des codes peuvent favoriser une stratégie de croissance durable.

La fonction contrôle peut s'exercer partiellement en dehors de la réglementation. Pour ce faire, elle doit se situer à un niveau d'administration extérieur aux services achat, et peut être commun à plusieurs collectivités. Ainsi, elle peut faire de la prévention contre les effets négatifs induits par les procédures à travers une supervision statistique détaillée des résultats, permettant aux collectivités de les constater et donc de les corriger. Au sein d'un programme de développement sectoriel au niveau du bassin économique, une politique d'achat peut contribuer à identifier et à pré-qualifier les entreprises locales, à cibler certaines pour d'autres programmes d'assistance, à réaliser un reporting sur la qualité de leurs prestations, etc.

Les élus locaux sont en droit d'attendre de la professionnalisation de leurs services Achats des gains économiques et sociaux rapides et importants pour leurs collectivités. Les experts achat de notre panel estiment raisonnable, un objectif de l'ordre de 15% d'économie sur le budget total des achats d'une collectivité sur quelques années.

- Des économies internes : Exemple : la communauté urbaine du Grand-Lyon estime que le coût total d'un appel d'offre infructueux est de 40 000 €, or les taux d'appels d'offres infructueux varient de 2 % à 30 % dans les collectivités engagées dans l'étude.
- Une diminution des prix : Les benchmarks utilisés par les acheteurs du secteur privé montrent que les économies internes sont faibles comparées aux gains entraînés par la diminution des prix due à une amélioration de la concurrence par une politique proactive d'achat. En fonction de la qualité de la documentation détenue par une collectivité, il est possible ou pas, d'utiliser de tels benchmarks. Ce travail – possible rapidement – est en dehors du champ de cette étude de faisabilité.
- Des gains sociaux : Des estimations significatives de l'amélioration de la réponse et de l'obtention des marchés publics par les petites entreprises (<50 salariés), nécessitent des données qui sont actuellement indisponibles dans les collectivités. Cependant les experts de notre réseau ont pu établir un consensus sur l'hypothèse que le nombre de marchés publics remportés par des TPE pourrait passer de 10 % à 20 % des marchés publics en mettant en place un management intégré du processus achat. De nombreuses expériences internationales démontrent le succès de politiques de promotion des TPE et de l'emploi au travers de politiques d'achats publics semblables à celles proposées dans cette étude.

III Exemples de politiques d'achat

La clause d'insertion en France. En juin 2006, face au coût croissant du RMI, le conseil général du Doubs a commandité la mise en place d'un système proactif d'optimisation des commandes publiques en faveur de l'emploi et de l'insertion. Sa mise en œuvre modifie la politique des achats par l'utilisation des dispositions du code des marchés publics et de conventions spécifiant le recrutement de RMIstes du département. La convention est rédigée par la direction du pôle administration et ressources qui met en place les critères de constitution des lots lors des projets. La Direction de l'insertion est, quant à elle, chargée de mettre à disposition des entreprises candidates, les informations relatives aux modifications du code des marchés publics, de contrôler le respect des engagements conventionnels, et de mesurer l'impact en terme d'emplois à l'issue des chantiers. L'ANPE assure la sous-traitance technique. Cette démarche illustre bien la prise en compte du fonctionnement des entreprises et les besoins des demandeurs d'emploi dans l'élaboration de la politique d'achat public.

Depuis 2006 l'utilisation par les villes et autres collectivités de la clause d'insertion en France a été stimulée par le programme Anru de subvention du renouveau urbain. L'Anru insiste pour que les donneurs d'ordre bénéficiant des subventions rendent compte de leur utilisation de la clause d'insertion. L'Anru fournit une assistance technique aux services achat pour faciliter cette demande. Conformément à notre analyse, cette assistance par l'Anru au management de la politique d'insertion par l'achat se situe en effet en dehors des services achat locaux. Elle agit par l'explicitation d'une politique et par l'exigence d'un compte rendu détaillé sur sa réalisation. Il est surprenant – vu le succès de l'Anru en France – que d'autres politiques de développement (développement durable, élimination des discriminations, etc.) n'aient pas bénéficié d'un management équivalent.

Washington, DC. Une politique d'achat pour promotion des TPME locales. Un système de commandes publiques basé sur une discrimination positive en faveur des petites entreprises locales est mis en place à Washington D.C. depuis 1998. Cette ville était alors scindée en deux : une partie riche, cosmopolite avec des prix immobiliers élevés et une seconde pauvre regroupant les populations minoritaires, où se trouve l'essentiel des petites entreprises de la ville. Pour dynamiser cette partie défavorisée de la ville, le nouveau maire a mis en place un système de commandes publiques capable d'assurer l'auto-financement de la modernisation des petites entreprises, notamment celles dont les propriétaires faisaient partie des minorités traditionnellement

discriminées (femmes et personnes de couleur). Sa stratégie utilise la puissance d'achat de la ville pour encourager l'installation et la croissance des entreprises sur le territoire de la ville (et par là-même améliorer l'assiette fiscale). La commande publique devient alors un instrument de transfert susceptible de réparer une tradition d'achats clientéliste.

Le Bureau de développement des entreprises locales a mis en place un système de contrôle statistique des commandes publiques, qui passe par la définition du concept d'entreprise locale, dirigée par des femmes ou par des citoyens appartenant aux minorités. Il fournit ensuite une assistance à la certification des entreprises. Cette liste d'entreprises soumissionnaires définie, les objectifs annuels d'achats en direction de ces entreprises sont définis pour chaque agence et font l'objet d'un suivi analytique. Grâce à cette démarche, 50 % des montants des commandes des agences de la ville de Washington vont aux petites entreprises, soit un marché annuel d'un peu plus de 500 millions de dollars. Une réglementation très contraignante de la forme urbaine et de l'architecture dans les zones commerciales en périphérie permet de suivre et de prévenir les pratiques de contournement des règles. La ville impose à ses principaux fournisseurs une démarche identique pour le choix de leurs sous-traitants. Le contrôle statistique enfin, centralise l'information, et permet d'ajuster les critères de sélection. La publication de ces données réduit les tentations de clientélisme.

Informations, producteurs et systèmes d'information

Dans les quartiers et régions en difficulté, l'absence d'initiatives économiques « brise » les marchés de biens et services. Fournir une information publique de valeur aux entrepreneurs et autres acteurs économiques est un service public essentiel pour l'avenir des territoires.

En effet, l'absence d'activité crée aussi un vide d'information sur les ressorts économiques des territoires. Cette tendance dessaisit notamment les acteurs privés des informations sur les échanges, les prix et la viabilité des entreprises et autres acteurs économiques sur un territoire. C'est la définition même de conditions de marché en dysfonctionnement : moins d'échanges et une propension à recourir aux acteurs informels, dont ceux de la finance. Cette absence d'informations agit comme une barrière d'entrée qui défavorise notamment les petits investisseurs et les quartiers en difficulté. Elle rend leurs projets plus incertains, moins intéressants pour les banques, et contribue fortement à l'exclusion financière.

Les informations publiques y font également défaut, faute d'une politique volontariste de valorisation des informations détenues pourtant par les divers acteurs publics. Ces acteurs peuvent produire trois types d'informations pertinentes et valorisables pour les acteurs économiques. Les informations sur les biens, sur les évolutions des marchés locaux et les informations sur l'action publique et son suivi sont des fonctions d'informations essentielles pour les petits acteurs économiques. Certaines données publiques sont disponibles, voire commercialisées par les acteurs nationaux d'information, mais à des niveaux de détail territorial et de qualité qui les prive de toute valeur micro-territoriale. De plus, elles sont dispersées dans des administrations organisées en « tuyau d'orgue » qui n'utilisent pas de méthodes standardisées pour les collecter, les analyser et les mettre à disposition des différents acteurs économiques.

On remarque que la facilité d'accès à l'information et le dynamisme de l'économie sont corrélés dans les différents pays, notamment dans les quartiers en difficulté. À partir des meilleures pratiques observées dans notre recherche, deux fonctions-clés de management devraient être assurées par les collectivités publiques. D'abord, l'uniformisation des définitions ensuite la fréquence de collecte des informations émanant des sources publics. Enfin, la fonction diffusion, correspond aux progrès à accomplir dans la centralisation, la présentation, la distribution et l'analyse des informations.

III Exemples

La « Neighborhood transformation initiative » de la ville de Philadelphie. La « Neighborhood transformation initiative » (NTI) est une innovation ambitieuse de la ville de Philadelphie pour revaloriser les quartiers sinistrés par la perte de population et la chute des valeurs foncières. Elle est basée sur une segmentation de la ville en 151 « îlots » statistiquement pertinents, permettant de découvrir leurs forces et faiblesses sociales, économiques et institutionnelles. L'outil utilisé est un système d'information géographique, réalisé en partenariat entre la Wharton school de l'université de Pennsylvanie et un fonds d'investissement social le « Reinvestment fund » (TRF)⁸. NTI permet tout d'abord à la ville et à ses BID de différencier et de localiser les actions à mener par les différents services publics pour valoriser l'« îlot », puis aux investisseurs de suivre la corrélation entre l'évolution de la prestation de service public et celle des indicateurs de la valeur foncière. Il offre aussi la possibilité de croiser des informations pour identifier la fragilité économique des ménages et proposer les services d'aide appropriés. Le système

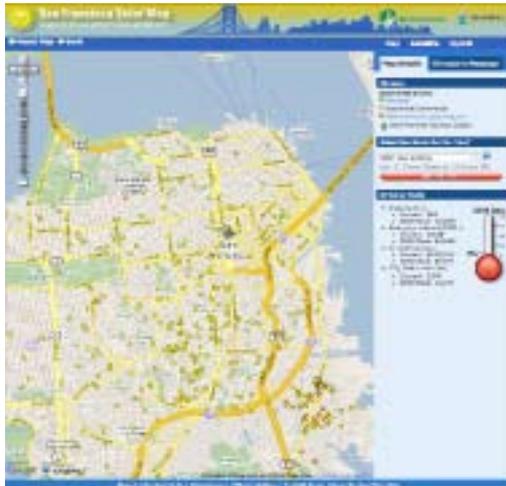
est également accessible sous forme d'un service aux particuliers, proposé gratuitement dans le système de bibliothèques publiques de la ville. Il permet aux entrepreneurs intéressés, par exemple par la création d'un petit commerce dans la ville, d'identifier un ensemble de données démographiques nécessaires pour prévoir le potentiel de ventes de leur commerce, la localisation des concurrents, etc. L'utilisation de ce système d'informations publiques, permet de réaliser, sur place, et gratuitement une véritable étude de marché.

Le « Centre régional d'information géographique » (Crige) de la région PACA. Créé en 2002 après 10 années de partenariat informel entre l'État et la Région, le Crige démontre l'énorme potentiel du partage non-marchand des informations détenues par les institutions et les administrations (« producteurs locaux d'informations »). Les nouvelles compétences acquises par les départements et les régions suite à la loi de 2004 sur la décentralisation, créent de nouveaux problèmes de gestion des services sur ces territoires, qui nécessitent l'utilisation des SIG. La région PACA a choisi d'associer cette logique de gestion au renforcement de la démocratie participative, en donnant à ses citoyens l'accès à des informations sur la région à travers un portail global. Le SIG devient un outil de communication et d'évaluation des politiques menées. En plus de la mise en commun des informations émanant de ses membres, l'innovation principale du Crige est de se constituer en « club d'acheteurs » capable de négocier avec les principaux fournisseurs de données et de garantir l'interopérabilité.

La cartographie environnementale des bâtiments de San Francisco. Le Département « développement durable » utilise une information publique pour favoriser la croissance des petites entreprises spécialisées dans la rénovation du bâti existant et sa remise aux normes de type HQE. Exploitant des photographies aériennes existantes de la ville, et géoréférencées, le Département calcule pour chaque toiture la superficie théoriquement exploitable avec des capteurs solaires, puis pour chaque bâtiment sélectionné par l'Internaute, présente le calcul automatique du rendement en vente d'électricité produit au barème du jour. Le site est interactif : les propriétaires qui réaménagent leurs maisons peuvent signaler le nom du fournisseur du service et leur degré de satisfaction. Ainsi ce site réalisé sans grand investissement par la ville de San Francisco soutient une dynamique de marché privé pour remettre aux normes HQE un bâtiment privé souvent social, puis stimule la création d'un secteur de bâtiment spécialisé.

⁸ Fonds de développement communautaire de Pennsylvanie qui utilise aussi l'outil SIG pour gérer son propre plan d'investissement. TRF est le Fonds de type ONG le plus important aux États-Unis.

Photographies aériennes géoréférencées de la ville de San-Francisco



Gouvernance et réactivité des services publics :

La notion de « gouvernance » repose à la fois sur la capacité d'une collectivité d'assurer une gestion descendante « top-down » et ascendante « bottom up » de la qualité des cinq services. La maîtrise de la gestion descendante (et intégrée) des services permet de démontrer aux acteurs économiques la capacité de la ville de fournir les services de qualité de manière durable, prévisible dans les quartiers défavorisés. La capacité d'assurer une gestion ascendante est une démonstration de la capacité d'assurer un service différencié et évolutif, capable de s'adapter aux besoins locaux.

Ainsi, loin d'être une incantation morale, la gouvernance active est garante d'une prestation des services, durable, de qualité et appropriée aux besoins. L'association de ces deux capacités confère à l'action publique locale sa réactivité et sa légitimité. Elle permet aux collectivités de s'adapter aux évolutions, grâce à la connaissance et à l'analyse des données utiles aux marchés locaux, de fixer et de garantir la qualité des prestations attendues par les acteurs. Elle favorise également une participation démocratique qui réduit les risques d'influence clientéliste ou de lobby, que les anglophones appellent la « regulatory capture ».

La qualité des services est au cœur de notre analyse de leur valeur économique.

Or, la valeur créée par les services est situationnelle et dynamique : elle varie selon les sites, la qualité des prestations et les bénéficiaires. Le besoin et le potentiel de croissance diffèrent d'un quartier à l'autre, et ils évoluent dans le temps. Les standards et normes de qualité seront donc définis en conséquence. Il y a urgence pour les villes : les grandes entreprises peuvent abandonner les villes pour s'installer dans les parcs industriels, tout comme les propriétaires peuvent s'installer dans les « gated communities » (résidences fermées). Aux villes d'apprendre à mener les politiques sélectives de services, si elles souhaitent obtenir les effets escomptés dans les quartiers à valoriser.

L'outil d'auto évaluation du projet LCS retient cinq paramètres pour l'analyse de la gouvernance. Les quatre premiers intègrent les fonctions-clés de management citées précédemment. La prévisibilité de l'ensemble représente la dernière fonction, élément fondamental de la confiance, et facteur de base du fonctionnement normal des marchés.

III Exemple

CitiStat : La gestion « top down » de la qualité de services de la ville de Baltimore. En 1999, la ville américaine de Baltimore combinait des taux élevés de criminalité et de pauvreté alliés à une décroissance économique et démographique importante. La médiocrité des services publics était en partie responsable du départ des populations aisées, tandis

que le coût augmentait plus vite que le nombre de contribuables. C'est dans ce contexte que fut créé le programme Citistat, véritable outil d'information et de gestion des services publics clés.

Il permet au maire de garantir la collecte et l'analyse des informations émanant des services, des sous-traitants et des citoyens (Hot line), et permet de sanctionner les responsables concernés en cas de manquements. Ce système de management garantit la mise en convergence et la qualité de la prestation des services de base de différentes sources (sécurité, voirie, ramassage des ordures, espaces verts, entretien des espaces publics), tout en permettant aux citoyens de mesurer les progrès et d'identifier les lacunes dans chaque quartier. Le système assure notamment la coordination des différentes Directions de la ville et de la région concernées. Il sert aussi d'instrument de gouvernance pour les élus et les représentants de la société civile.

Pour garantir la mise en œuvre coordonnée du plan de développement de la ville, la nature et la qualité des services attendus sont définies de manière opérationnelle pour chaque direction publique. Un petit groupe d'experts chapeauté par l'adjoint au maire effectue un suivi méthodique des actions mises en œuvre par chaque département en fonction de normes de qualité prédéfinies. Il rédige un rapport d'évaluation des actions pour chaque service à l'intention du maire, du Chef des services, des élus des arrondissements et des organisations de la société civile. Deux fois par mois, l'ensemble des acteurs se réunit pour analyser le déroulement des projets et identifier les dysfonctionnements à l'aide du rapport d'évaluation. Ces réunions permettent de réagir rapidement et imposent un suivi rigoureux des décisions.

3 UN OUTIL D'ÉVALUATION COMMUN POUR OPTIMISER ET INTÉGRER LES SERVICES SUR UN BASSIN ÉCONOMIQUE

Malgré la régionalisation en France, le management par objectif en Angleterre, le fédéralisme allemand et américain, l'organisation politique et comptable des collectivités dans ces quatre pays n'est pas structurée autour de leurs actions sur les bassins économiques. En conséquence, l'intégration des services – leur qualité et leur cohérence – souffre d'une mauvaise gestion.

Notre travail montre qu'il en résulte une importante « prime » concurrentielle pour les collectivités et les territoires capables d'une bonne gestion intégrée de services à forte valeur pour les entreprises, et que cette prime est de nature à attirer les investisseurs.

C'est pourquoi le projet LCS propose aux collectivités partenaires de co-développer un outil d'autoévaluation. L'outil est basé sur une méthode développée par KHNET, et répond à trois besoins des collectivités sur un bassin économique :

- Évaluer la qualité des prestations réalisées par de multiples administrations et sous-traitants fournisseurs de services.

- Donner aux responsables une vue territorialisée de cette qualité.
- Assurer la pérennité et l'évolutivité de services de qualité, en fournissant aux responsables et aux citoyens une vue d'ensemble lisible aisément, de nature à instruire les décisions.

Le projet LCS permet de calibrer la méthode KHNET, et au cours de projets menés localement il permettra à terme d'estimer la valeur ajoutée par la prestation de ces services publics, au soutien des acteurs du développement endogène du territoire.

La méthode de l'analyse fonctionnelle est utilisée pour établir une grille de base pour la mesure et la comparaison de la qualité des services des villes. En prenant appui sur les expériences américaines et européennes, il a été possible de sélectionner, de manière empirique, les cinq familles de services et pour chacune, d'identifier cinq domaines-clés d'actions significatifs de la qualité et de l'efficacité des services. À partir de ces éléments, la méthode KHNET propose les bases d'un référentiel d'évaluation et d'optimisation des services des villes.

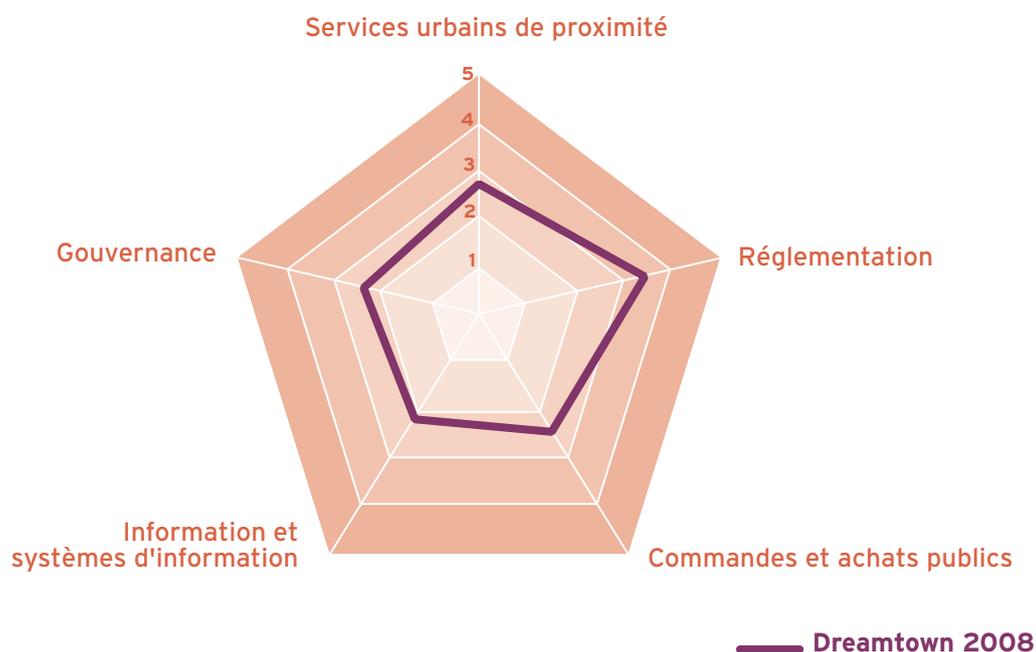
Les cinq familles de services et les domaines-clés d'actions pour chaque famille

Services urbains de proximité	Réglementation et contrôle de l'application des textes	Commandes et achats publics	Information et système d'information	Gouvernance
Entretien – Propreté	Réviser	Réviser	Valeur de biens	Gestion urbaine de proximité
Prévention – Sécurité	Permettre	Acheter	Évolution socio-économique	Réglementation
Image - Attractivité	Inspecter / Prévenir	Contrôler	Suivi Action publique	Commandes et Achats Publics
Gouvernance	Sanctionner	Cibler	Standardiser	Information et Systèmes d'information
Information	Diffuser	Informer	Diffuser	Prévisibilité

Le but du projet LCS est de produire et tester un outil simple et lisible à la fois pour les maires, les responsables des services, les entreprises et les citoyens. Pour faciliter l'analyse et la comparabilité

entre quartiers d'une collectivité et entre collectivités, la représentation graphique de l'outil prend la forme d'un diagramme en radiale à cinq branches.

Les cinq familles de services (exemple de positionnement sur la grille)



Or, pour devenir opérationnel ce référentiel doit être expérimenté et affiné avec les responsables des collectivités, pour correspondre aux besoins de chaque quartier. Ainsi l'objet des travaux actuels est de pondérer les normes de l'outil en fonction des spécificités locales (techniques et culturelles) afin de traduire les valeurs de la stratégie de chaque ville.

Prenons l'exemple de la ville de Los-Angeles et de la fonction « permettre » de la famille de services « réglementation et contrôle d'application de textes ». Dans le contexte d'une dégradation constatée au sein de son énorme parc immobilier privé, la ville de Los-Angeles fixe une norme de 15 minutes pour l'obtention d'un permis de construire de type réaménagement. Pour cette ville cette norme correspond à un impératif stratégique : celui d'intégrer dans l'économie « légale » un très grand nombre d'artisans et TPME. Sinon ces entreprises de l'économie informelle opèrent illégalement, ne paient pas les cotisations et impôts et réalisent les aménagements sans prendre en compte les réglementations. L'atteinte de cette norme a exigé une restructuration importante des services de la ville, mais a permis à des milliers d'artisans de réaliser les travaux déclarés tout en augmentant l'assiette fiscale de la ville. Or, la même norme peut ne pas être pertinente ailleurs, compte tenu du parc immobilier, du contexte juridique et du tissu de TPME.

Une fois calibré ainsi, cet outil doit aussi fournir un langage commun pour faciliter l'échange des meilleures expériences au sein et entre collectivités.

Ce référentiel doit servir à deux objectifs. Fournir aux collectivités d'un bassin les informations territorialisées pour le management des prestataires de service : ce sont les « normes », retenues pour correspondre aux besoins des territoires. Mais il doit aussi permettre le dialogue entre administrés et responsables et entre

collectivités. Pour atteindre ces objectifs, chaque famille de services se décompose en cinq domaines d'actions pour lesquels l'outil d'autoévaluation est organisé en deux niveaux distincts : cinq tâches standards par domaine d'action et une Norme pour chaque tâche standard.

- Tâches standards : Les tâches standards correspondent à l'organisation et aux compétences nécessaires pour optimiser la gestion des services urbains de proximité entre collectivités concernées au sein de chaque domaine (i.e. propreté). Ces tâches standards sont communes aux différentes villes et permettent de comparer l'organisation des compétences des différentes collectivités engagées dans le projet LCS.
- Normes : elles fixent un objectif de résultat pour chaque tâche standard. Quand plusieurs services des collectivités se trouvent impliqués par une tâche standard, les normes permettent aux différents services impliqués de coordonner et de suivre les objectifs de management correspondants. Elles permettent aux collectivités d'avoir une vision précise de la qualité des services urbains de proximité sur le territoire étudié et de coordonner les objectifs des services concernés. Selon les besoins de développement, les normes pourront varier d'un quartier à l'autre et évoluer dans le temps.

La distinction entre tâches standards et normes permet d'avoir un outil unique commun aux villes, mais qui soutient les objectifs de développement de chacune. Les tâches standards permettent la comparaison entre les territoires d'une même collectivité (et entre collectivités) ; tandis que les normes correspondent aux objectifs pour un territoire donné et permettent à chaque collectivité d'y mesurer ses progrès en termes de qualité de service.

Conclusion⁹

Nous sommes aujourd'hui tout au début de la mise en œuvre des enseignements dégagés de cet exercice de capitalisation. Pour l'ensemble des cinq familles de services on peut envisager d'élaborer, en concertation avec des collectivités participantes, des modules d'évaluation puis les actions adaptées, qui tiennent compte des valeurs et pondérations locales de chaque site tout en permettant de se comparer entre villes.

Encore fallait-il que la méthode LCS soit testée pour vérifier sa faisabilité, étant entendu que les approches doivent nécessairement être différentes pour chacune des familles de services publics mettant en jeu des groupes d'acteurs et intervenants différents. Ensuite, il sera possible d'évaluer – avec les partenaires privés dont les banques actives sur les territoires d'essai – la valeur créée en faveur du développement endogène.

C'est pourquoi le Puca et le programme européen Urbact ont chargé KHNET d'effectuer les études de faisabilité nécessaires avec des villes volontaires, sur deux familles de services prioritaires.

1. L'étude LCS-Urbact menée en 2007¹⁰ sur les achats publics en collaboration avec les communautés urbaines et villes françaises et allemandes a permis de

conclure qu'une politique volontariste d'achat public peut promouvoir le développement économique et la cohésion sociale. L'étude constate qu'une telle politique est entièrement possible à l'échelle d'un bassin économique, et qu'elle est en parfaite conformité avec les réglementations nationales et européennes actuelles. Elle permet d'estimer la valeur d'une politique d'achat pour les (T)PME et entrepreneurs au sein des bassins étudiés.

2. L'étude LCS-Puca sur les services urbains de proximité est actuellement en cours dans les collectivités (villes et communautés urbaines) de Dunkerque, Nantes et Lyon. A cette date il est trop tôt pour tirer les conclusions. Cependant les travaux confirment déjà l'intérêt de la part des responsables des collectivités pour valoriser la démarche LCS auprès des entrepreneurs et petites entreprises de leurs collectivités. Nos entretiens permettent en effet de comprendre leur appréciation du potentiel pour les quartiers retenus. Les Directions de services des collectivités constatent en effet le besoin d'intégrer les finalités économiques à travers les objectifs territorialisés communs, pour mieux manager la prestation des services urbains de proximité.

⁹ Pour plus d'informations, les études de faisabilité et les plans d'améliorations de chaque collectivité étudiées sont disponibles (pour les trois collectivités françaises ayant validé l'étude et en attente de validation pour les deux villes allemandes). L'étude de faisabilité LCS-URBACT complète sera disponible prochainement sur les sites www.urbact.eu et www.khnetonline.com.

¹⁰ L'étude de faisabilité sur les achats est un complément opérationnel aux nombreux travaux menés par URBACT et d'autres réseaux européens comme EcoFinNet, Europolis, ainsi que des travaux sur les achats publics et le développement durable menés dans des collectivités européennes.

Annexe

Optimisation de la commande publique

Des améliorations relativement rapides peuvent être obtenues grâce à un meilleur management du processus achat dans son ensemble, notamment en améliorant les compétences des acheteurs dans six domaines clés (ci-dessous), et grâce à une organisation

permettant un suivi et une supervision de l'ensemble du processus achat, et une meilleure coordination entre les services achats des différents donneurs d'ordres du territoire pour harmoniser leurs procédures, partager leurs informations et définir des objectifs communs.

□ Les six domaines de compétences clés à professionnaliser pour les acheteurs

Professionalisation et optimisation de l'organisation de l'ensemble du processus achat					
PROCESSUS ACHAT (Activités couvertes par les réglementations européenne et nationale)					
Élaboration des Stratégies de publicité	Optimisation des procédures	Identification et définition des besoins et des termes du marché	Évaluation des fournisseurs	Évaluation des offres	Exécution et contrôle

Les recommandations sont :

- simplifier et améliorer les procédures, et réaliser un benchmark sur les coûts, la qualité des fournisseurs et sur le taux de réponse aux appels d'offres (revoir la qualité de l'ensemble du processus achat) ;
- superviser l'ensemble du processus achat ;
- généraliser l'utilisation des clauses sociales et environnementales (termes du marché, clauses, emploi, développement durable, urbanisme) ;
- améliorer l'assistance et la formation proposée aux TPE et aux associations (et syndicats ?) professionnelles ;
- coordonner et harmoniser les méthodes et les procédures de tous les donneurs d'ordres publics du territoire.

Les gains économiques et sociaux potentiels permis à court terme par les politiques d'achat

Les gains financiers et sociaux suivants peuvent être réalisés à court terme à l'aide d'un management adéquat de l'ensemble de processus achat, et une coordination efficace entre les services achats des donneurs d'ordres publics du territoire :

- Réduction du budget global des achats publics (cible d'environ 15 %) :
 - développement de la concurrence sur les marchés publics ;
 - développement de la concurrence sur les marchés publics ;
 - amélioration dans la rédaction des termes des marchés ;
 - meilleure évaluation des fournisseurs ;
 - prise en compte dans l'évaluation des offres des coûts d'utilisation des produits et services ;
 - amélioration de la coordination entre donneurs d'ordres publics et lissage de la commande publique pour optimiser les délais.

- Réduction du chômage longue durée et des discriminations à l'embauche :
 - des milliers d'emplois pour les chômeurs de longue durée (France) ;
 - réduction des discriminations à l'embauche (Royaume-Uni, Scandinavie) ;
 - ouverture des marchés publics à des nouveaux fournisseurs notamment issus des minorités.
- Optimisation de l'utilisation du marché local d'approvisionnement :
 - élaboration de procédures et de méthodes qui éliminent les désavantages structurels des TPE ;
 - correction des causes d'exclusion des TPE des marchés publics pour augmenter le taux de réponse de fournisseurs locaux qualifiés et améliorer la concurrence sur les marchés publics.
- Réaffectation des économies réalisées sur le budget achat vers des programmes sociaux.

La nécessité d'améliorer le management intégré semble évidente mais reste entravée par le manque de reconnaissance par les élus locaux du rôle des achats publics dans le développement économique. Les politiques d'achats ne sont pas suffisamment intégrées aux objectifs de management et aux programmes des autres donneurs d'ordres publics du territoire. Cette intégration pourrait contribuer largement à optimiser le développement économique et social du territoire. Pour atteindre cet objectif, les programmes de soutien aux entreprises locales peuvent être intégrés aux ressources des services achat sans violation des réglementations nationales et européennes. La collaboration entre services au sein des collectivités et entre collectivités au sein d'un territoire peut fournir des supports extérieurs dans quatre domaines principaux (voir tableau ci-dessous).

Supports extérieurs clés pour le management du processus achat public

Connaissance opérationnelle du marché d'approvisionnement local			
Collaboration inter et intra collectivités (activités non couvertes par les réglementations européenne et nationale)			
Diagnostic du territoire	Communication, échange avec les fournisseurs (« organiser » les interfaces du secteur privé)	Systèmes d'informations sur les processus et systèmes d'achat	Partenariats entre donneurs d'ordres du territoire

Intégrer l'expertise des acheteurs dans les programmes de promotion des TPE

L'amélioration de la concurrence sur le marché d'approvisionnement local passe par une politique volontariste pour identifier, former et évaluer les soumissionnaires potentiels. Cet objectif correspond à la mission des services achats. La réglementation interdit aux acheteurs d'avoir des politiques préférentielles en faveur des TPE locales, mais ces politiques préférentielles font partie des missions d'autres services des collectivités. Les acheteurs devraient donc participer en tant qu'experts aux programmes de promotion des TPE, notamment en établissant des critères de pré qualification qui correspondent aux standards professionnels pour répondre aux appels d'offres.

Mutualiser les ressources au niveau territorial pour réaliser des économies d'échelle et partager les expériences

Les besoins d'expertise et de moyens peuvent être trop chers pour des petites collectivités. Cependant, la plupart des coûts d'une amélioration du processus d'achat peuvent être partagés entre les différents donneurs d'ordres du territoire (expertise juridique, révision des procédures, amélioration des systèmes d'informations sur les fournisseurs, les fournisseurs potentiels et la qualité des biens et services fournis, assistance et formation des nouveaux fournisseurs potentiels). Cette mutualisation nécessite la création d'une organisation ad hoc rassemblant les représentants des différents donneurs d'ordres sans modifier les compétences des organisations publiques du territoire.

Impliquer davantage le secteur privé

Les associations et syndicats professionnels doivent relayer les objectifs des politiques d'achats publics. Divers types de partenariats public-privé peuvent soutenir des politiques d'achats publics ciblés. L'amélioration du dialogue entre les instances publiques et privées permet des gains économiques et politiques importants.

Établir une vision partagée du marché d'approvisionnement local pour mettre en œuvre des politiques de développement économique

Les services de la commande publique peuvent fournir une information essentielle pour soutenir les stratégies de développement économique et de cohésion sociale du territoire. Ces informations doivent permettre d'identifier, de mesurer et d'estimer les réponses des

petites entreprises locales et d'évaluer la qualité des biens et services fournis et le respect des critères sociaux et environnementaux des marchés publics. Les fournisseurs locaux appartiennent au bassin économique local, mais ne sont pas forcément situés au sein du territoire des différentes collectivités qui agissent sur ce territoire. C'est pourquoi les donneurs d'ordres publics du territoire doivent collaborer pour lisser leurs commandes et partager leurs informations. Les effets économiques et sociaux d'une optimisation du processus d'achats publics sont mesurables au niveau du territoire, ils doivent donc être coordonnés et suivis à cette échelle. La mise en œuvre d'une politique de développement économique et de cohésion nécessite des informations opérationnelles pour les acheteurs mais aussi pour les autres responsables des politiques territoriales.