

X

### **III. LA GOUVERNANCE REGIONALE**

## **Introduction**

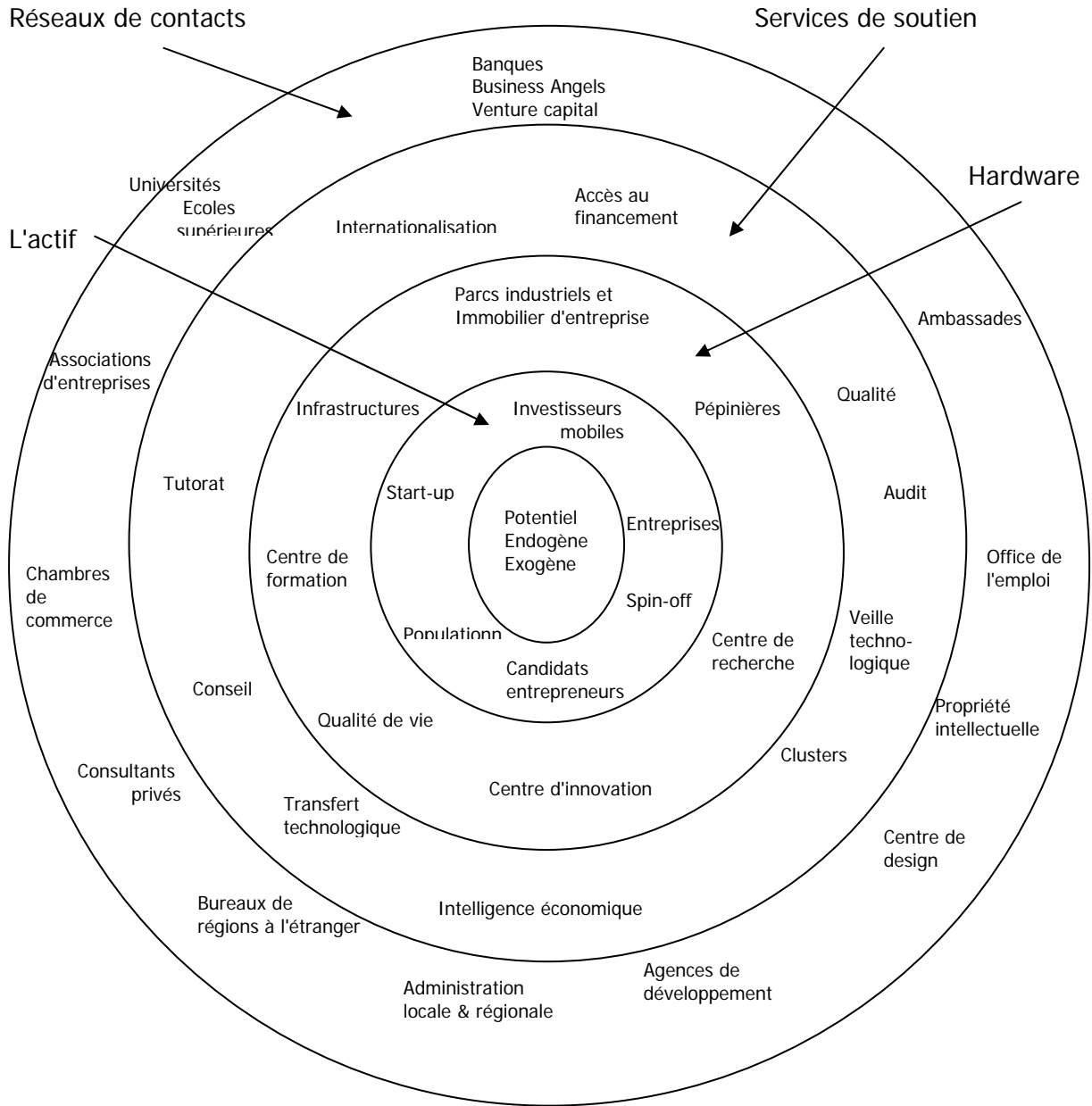
Pour de multiples raisons, on constate dans chaque pays une très grande fragmentation des services de soutien au développement économique. Cette fragmentation résulte de facteurs tels que :

- 4 Le chevauchement des niveaux d'intervention. La régionalisation des Etats a pour effet indirect un empilement de responsabilités plutôt qu'un transfert de compétences ou de responsabilités et une superposition des mécanismes de contrôle. Dans certains cas, la dérégulation s'effectue par le biais de nouvelles législations.
- 4 La multiplication des opérateurs. Usant de la liberté d'association, de plus en plus de structures se sont créées en vue de favoriser la création d'activités et la réinsertion des exclus dans le circuit économique.
- 4 Le cloisonnement des politiques communautaires et nationales. Il n'existe aucun super-ministère du développement économique, ni au niveau de l'Union Européenne, ni au niveau des Etats membres. Chaque ministère ou administration développe ses propres politiques qui, in fine, sont mises en œuvre dans un territoire donné par les réseaux privilégiés de chaque ministère, sans considération de cohérence de mise en oeuvre des différentes politiques au niveau local.
- 4 L'explosion des programmes de soutien. A chaque fois qu'un problème survient, l'administration publique a pris l'habitude de créer un nouvel instrument de soutien plutôt que d'adapter ou de reformuler les objectifs de programmes existants. Chaque programme s'adresse ou est capté par un certain type de structures, certaines d'entre elles créées dans le seul but de capter les subventions adossées à ces programmes.

Les deux graphiques ci-après tentent de montrer :

- l'éclatement des fonctions liées au développement économique fondé sur le développement endogène et exogène,
- un modèle idéal de développement.

**La roue du développement local**



Source : EURADA

# GOUVERNANCE

## “Soutien aux entreprises”

direct

indirect

Services non financiers  
Information  
Audit / Conseil  
Formation  
Sensibilisation  
Services communs

Services financiers  
Subventions  
Prêts  
Garanties  
Capital risque  
Factoring - Leasing  
Réduction de taxes

Structures intermédiaires  
Agences de développement  
Sociétés de capital risque  
Agences de transfert de technologie

Infrastructures de proximité  
Centres d'entreprises  
Incubators  
Parcs industriels  
Parcs technologiques  
First Stop Shops

## “Ressources humaines”

Education  
Formation  
Créations d'emplois  
Intégration des publics défavorisés  
Pactes territoriaux  
Analyse des besoins en qualifications

## “Attractivité de la zone”

Infrastructures  
Environnement  
Promotion industrielle  
Attractions investisseurs étrangers  
Réhabilitation des sols et des friches industrielles  
Promotion de la région  
Tourisme  
Approche sectorielle (clusters)  
Internationalisation  
Recherche, Innovation, Transfert de technologie  
Société de l'Information

## **Définition**

La gouvernance d'un territoire est la capacités des acteurs-clés privés et publics à :

- s'organiser de façon consensuelle afin de se fixer des objectifs communs en matière de développement économique régional,
- s'accorder sur une vision commune du futur pour leur territoire,
- s'entendre sur les moyens que chacun mettra à la disposition de la collectivité pour atteindre les objectifs définis en commun.

La gouvernance est donc un processus beaucoup plus complexe que la recherche d'une prétendue légitimité démocratique ou que la mise en place d'un processus de décentralisation des responsabilités en matière de développement économique.

Avec la prise de conscience de la nécessité de renforcer les spécificités régionales comme alternative à l'homogénéisation et à la globalisation de l'économie, la gouvernance sera de plus en plus un facteur déterminant du développement économique régional.

On notera que les actions innovantes RIS-RITTS et RISI, et les pactes territoriaux, promus et cofinancés dans l'Union européenne par les Fonds Structurels, ont favorisé l'expérimentation et la pertinence d'une forme de gouvernance appliquée à l'adoption de stratégies régionales structurelles.

La gouvernance peut également être intéressante à mettre en place lorsqu'il s'agit de définir une vision d'un territoire qui dépasse les frontières administratives d'une région ou d'un pays. Dans ce cas, on peut regretter que les programmes INTERREG, également cofinancés par l'Union européenne, n'ont pas été suffisamment définis sur une base consensuelle, et par conséquent ressemblent à une juxtaposition de priorités locales bénéficiant de financements attribués sur base d'enveloppes nationales dépensées nationalement.

Si l'on prend comme référence la gestion du secteur privé, la gouvernance doit signifier la spécialisation des activités des acteurs publics en fonction de leurs compétences de base. Ceci peut signifier la sous-traitance voire l'outsourcing de certaines missions. Dans ce cadre, les rôles et missions des différentes structures intermédiaires sont des plus importants. De même, la bonne gouvernance peut être synonyme d'intégration des services de soutien et ainsi du démantèlement de la fragmentation et de la concurrence entre les structures locales/régionales, dont les domaines d'activités se chevauchent trop souvent. Le développement d'un concept de "premier point de conseil", en anglais "first advisory stop shop", ayant une fonction de miroir des besoins réels des entreprises et ainsi leur renvoi vers les organismes intermédiaires les plus appropriés à fournir l'expertise adéquate devrait se généraliser.

Dans ce domaine également, on ne peut qu'être critique quant au rôle joué par les services de la Commission Européenne qui se préoccupent de l'offre territoriale à démultiplier les subventions à des réseaux qui lui sont propres et qui, à défaut d'être performants, ont contribué à l'accroissement de la fragmentation de l'offre. De plus, on est en droit de se demander si le maintien à l'intérieur de l'Union européenne des Euro Info Centres n'est pas en fait la reconnaissance explicite que huit ans après son achèvement, le Marché Intérieur de l'Union Européenne est une faillite. En effet, comment peut-on justifier intellectuellement que l'information dont a besoin un entrepreneur doive être séparée en information nationale

et information européenne, quand on sait que la majorité des règles qui régissent l'environnement des entreprises sont édictées au niveau européen ? Le maintien des Euro Info Centres à l'ordre du jour du nouveau programme multiannuel en faveur de l'entrepreneuriat et l'entreprise pour la période 2001-2005 est également une preuve du grand conservatisme des politiques publiques décrites ci-avant.

La gouvernance supposera *in fine* une organisation sous forme de partenariat local/régional public/privé de qualité et de confiance réciproque.

On peut schématiser la bonne gouvernance comme suit :



La bonne gouvernance se doit également de faire en sorte que la vision que l'on peut avoir de la région devienne une réalité. Cela supposera que les valeurs liées à cette vision devront être démontrées et transformées en actes au service des résultats escomptés.

## **Bonnes pratiques de gouvernance**

Méthodologie de mise en œuvre d'une stratégie régionale intégrée sectorielle – Le cas des régions innovantes RIS-RITTS et des régions RISI.

Le fondement de la méthodologie repose sur les cinq phases suivantes :

1. La mise en place d'un comité de pilotage et la définition de façon consensuelle des objectifs à atteindre
2. L'analyse des besoins réels des entreprises
3. L'analyse objective de l'offre régionale de services aux entreprises
4. La définition du plan stratégique
5. La mise en œuvre du plan.

La méthodologie recommande le recours à des consultants locaux et internationaux.

Il est unanimement reconnu que la première phase de la méthodologie est essentielle pour la réussite de l'exercice.

Il est également admis que l'exercice doit déboucher assez rapidement sur la mise en œuvre de projets pilotes capables d'assurer sa visibilité.

En dehors des projets RITTS-RIS et RISI, des exemples de bonne gouvernance voient le jour dans différentes régions. Citons le plan régional textile-habillement de la zone Nord-Pas de Calais<sup>1</sup>. Dans le cadre de ce plan, la région, la Direction Régionale de l'Institut Textile de France, les syndicats et les représentants des entreprises ont adopté un plan de trois ans doté de près de 9 millions d'Euros dans des niches sectorielles possibles traditionnelles (univers de la maison et habillement) ou des créneaux plus techniques hors textile-confection-distribution (transport, médecine, tissus élastiques, indéfroissables). Une part importante de l'aide régionale ira aux ressources humaines. Cette approche sera également appliquée à la sidérurgie et aux équipements automobiles.

---

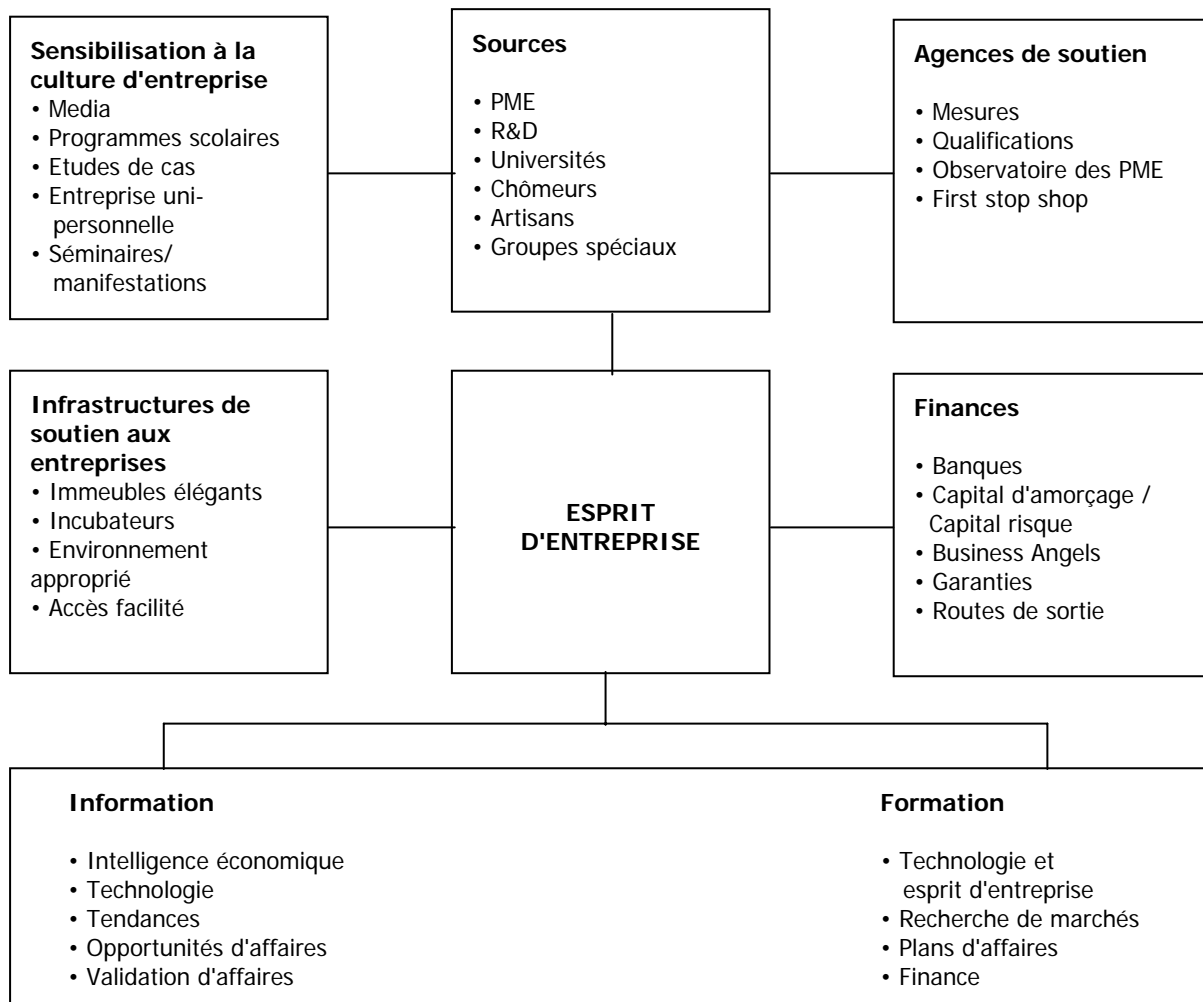
<sup>1</sup> *Nord Eclair*, 16/17.07.00, page 3

## **Absence de bonne gouvernance**

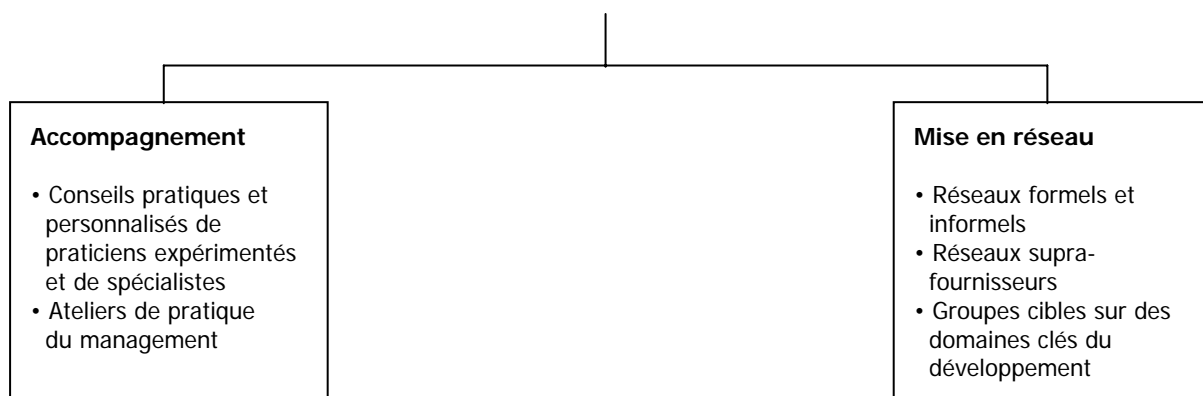
Il faut remarquer que si l'Union européenne a pris conscience depuis plusieurs années du retard de l'Europe par rapport aux Etats-Unis dans le domaine de l'entrepreneuriat, aucune de ses Directions Générales n'a pris l'initiative de promouvoir une approche intégrée régionale. Au contraire, chaque Direction Générale promeut son approche ou sa conception propre de l'esprit d'entreprise, et donc favorise et auto-entretient la fragmentation de l'offre de services de soutien. Aucun service contacté par nos soins ne s'est mobilisé afin de tester une telle approche qui s'inspirerait des exercices RIS-RITSS mentionnés ci-avant comme exemplaires de bonne gouvernance.

## Fondement d'une approche régionale intégrée de promotion de l'esprit d'entreprise

### Avant le démarrage



### Après le démarrage (1-2 ans)



## **Facteurs affectant la gouvernance**

Une des difficultés à surmonter dans la mise en place d'une nouvelle forme de gouvernance sera de vaincre les réticences expresses ou implicites des baronnies qui se sont créées suite à la démultiplication des organismes intermédiaires et au chevauchement de certaines de leurs missions ou compétences. Les frustrations ne pourront être vaincues que si chacun accepte de mettre ses compétences au service des objectifs définis en commun quant au futur de la région.

Les pouvoirs publics peuvent réguler cette fragmentation en :

- contractualisant les missions des organismes intermédiaires plutôt qu'en leur octroyant des subventions annuelles de fonctionnement
- organisant un système de "first advisory stop shop" renvoyant l'entreprise à aider aux organismes intermédiaires les plus compétents dans le domaine d'expertise requis.

Ce concept exclut par essence qu'un organisme intermédiaire quelconque prétende pouvoir offrir l'ensemble des services requis par toutes les entreprises présentes dans une région. Le concept de "first advisory stop shop" préconise le partage de compétences et la mise en réseau des organismes intermédiaires plutôt que la concentration des compétences au sein d'une seule structure. Dans ce cadre, la complémentarité entre le secteur privé et le secteur public doit également être prise en compte et favorisée.

Outre le clientélisme et la dilution des responsabilités décrits ci-dessus, les autres facteurs affectant une gouvernance régionale réformée sont :

- les freins au changement. Il est un fait que l'assistance aux entreprises en difficulté, relayée par les media, réclamée par les syndicats, permet souvent de dégager des ressources financières plus rapidement que celles réservées à l'innovation, par exemple
- les difficultés d'anticipation des besoins du secteur privé par les organes publics régionaux
- les effets de mode. Après avoir créé chacune des parcs industriels, les collectivités territoriales se voient maintenant à la tête d'un parc scientifique, d'un call centre ou encore d'un cluster
- la difficulté de cerner les différences entre besoins évidents, latents, exprimés et réels des entreprises, et donc de formuler les réponses adéquates et développer les outils dont les entreprises ont le plus besoin.

La gouvernance suppose aussi de mettre le bénéficiaire final de l'action de développement économique régional au centre des préoccupations et du débat. Il est parfois difficile de définir avec précision quel est le bénéficiaire final du développement économique régional. En essayant d'être exhaustif, nous avons repéré les quatre groupes-cibles suivants :

- les élus (ils visent à s'assurer le renouvellement de leur mandat)
- les entrepreneurs et les entreprises
- les investisseurs potentiels
- la population en général (elle souhaite des emplois et un niveau de vie meilleur).

Une bonne gouvernance devra également permettre de maîtriser de façon adéquate le facteur temps, tant dans le processus de prise de décisions que dans celui de leur mise en œuvre. Il est un fait acquis que la globalisation de l'économie et l'avènement de la société

de l'Internet voire de la connaissance ont accéléré fortement les cycles de vie des produits et des entreprises et raccourci le moment d'entrée sur le marché. Les décisions de soutien aux entreprises doivent donc être adaptées non seulement au contenu, mais également au temps, sous peine d'être inefficaces.

Cette accélération du temps pose problème dans la mise en œuvre des politiques de développement régional. S'il est admis que les actions curatives menées dans le cadre des politiques traditionnelles nécessitent de 10 à 12 années pour produire leurs effets, l'ancrage d'une région dans la nouvelle économie ne bénéficiera sans nul doute que de délais de deux à trois ans au maximum.

Il y a également lieu de poser la question de la pertinence du niveau territorial pour les interventions en matière de développement économique et de définir les mesures qui doivent être mises en œuvre au niveau national, régional, infra-régional et local. Il est évident que certains éléments d'une politique de développement régional doivent être décidés et mis en œuvre en fonction de masses critiques différentes selon les objectifs à atteindre et les moyens requis. La gouvernance et la coopération / le partenariat interrégional devront être clairement définis en vue de maximiser le retour sur investissement de l'intervention publique requise, souhaitée, voire planifiée.

## **Structures intermédiaires et gouvernance**

Le rôle des structures intermédiaires dans le développement économique régional devrait être :

- TM L'identification des forces et faiblesses de la région
- TM L'organisation de la vision du développement économique régional souhaitable et souhaité par les acteurs-clés
- TM L'analyse objective et précise des besoins réels des entreprises locales (guichet d'audit)
- TM L'interface entre besoins évidents et besoins réels
- TM La substitution à la défaillance du secteur privé
- TM Le leadership dans la stimulation et la solvabilisation de nouveaux services locaux.

Il est important de maintenir une offre de services de soutien publics ou semi-publics afin :

- d'offrir des services non solvables
- de proposer des services en dehors d'un cadre associatif
- de rendre visible la mise en place des politiques territoriales
- d'interpréter les décisions des pouvoirs publics
- d'anticiper les besoins futurs
- de garantir flexibilité et rapidité dans la mise en œuvre des actions.

A partir du moment où les services rendus sont solvables et matures, les intermédiaires publics peuvent facturer une partie de leurs prestations.

Les organismes intermédiaires publics devront dans le futur tenter de mettre en place des services collectifs de plus en plus innovants et laisser aux organismes intermédiaires associatifs les services individualisés. Cette logique pourrait être une des conséquences des concepts de spécialisation du tissu socio-économique et de bonne gouvernance qui ont été développés précédemment.

En bref, l'avenir des organismes intermédiaires publics passera par la mise en œuvre d'actions présentant les caractéristiques suivantes :

- anticipation des besoins réels
- être pédagogiques
- être structurants pour les acteurs d'un secteur ou d'une filière productive donnée
- se fonder sur une démarche partenariale.

Le renforcement des structures intermédiaires est similaire aux tendances à l'outsourcing enregistrées par le secteur privé. Par l'outsourcing, les entreprises concentrent leurs ressources et leurs énergies sur le cœur de leurs compétences. Il doit en être de même en matière de politique de développement régional. Les administrations définissent les axes et la vision, tandis que les intermédiaires mettent les actions en œuvre sous le contrôle des premiers cités.

L'émergence d'une nouvelle politique de développement économique régional poussera sans nul doute les structures intermédiaires à trouver un nouveau "product mix" idéal qui tentera de concilier des impératifs tels que :

- création d'emploi
- aménagement du territoire

- stimulation du potentiel endogène
- globalisation de l'économie
- avènement de la société de l'information
- nécessité d'innovation
- amélioration de l'efficience et de l'efficacité des interventions publiques.

Enfin, en vue de faire la transition d'une économie classique de type industriel vers une économie des services, de l'innovation et de la connaissance, les structures intermédiaires devront être capables d'adapter leurs méthodes d'intervention pour tenir compte de cette évolution et ainsi mettre en place des services de veille technologique et d'intelligence économique en faveur du tissu socio-économique régional souvent composé de PME qui n'ont pas les moyens de s'offrir de tels services.

De plus, les structures intermédiaires devront être capables de mener à bien des missions opérationnelles dont la visibilité est quotidienne, en parallèle avec des démarches de planification stratégiques et sectorielles de plus en plus essentielles, mais dont les effets se font sentir à moyen terme.