

N° 007105-01

septembre 2010

Implication des collectivités locales dans les projets de recherche et d'innovation

Ressources, territoires, habitats et logement
Énergie et climat Développement durable
Prévention des risques Infrastructures, transports et mer

**Présent
pour
l'avenir**



**CONSEIL GENERAL DE L'ENVIRONNEMENT
ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE**

Rapport n°007105-01

**Implication des collectivités locales
dans les projets de recherche
et d'innovation**

Bernard DEUMIÉ
Inspecteur général
de l'administration
du développement durable

Elisabeth DUPONT-KERLAN
Ingénieure générale des ponts,
des eaux et des forêts

Patrick LABIA
Inspecteur général
de l'administration
du développement durable

Septembre 2010

RESUME

Cette mission fait suite à la demande de la directrice de la recherche et de l'innovation, relative aux «difficultés pour impliquer des collectivités locales en tant que partenaires de projets de recherche ou d'innovation alors que même beaucoup de domaines du ministère paraissent pouvoir donner lieu à un intérêt réciproque... des obstacles juridiques freineraient leur implication».

Il était demandé à la mission de:

«- cerner les attentes des collectivités locales en matière de partenariat de recherche et d'innovation notamment dans les domaines de l'aménagement et des transports;

« - diagnostiquer, notamment pour les phases aval de la recherche et de l'innovation les obstacles à leur implication, puis proposer des mesures aptes à y remédier.

Une telle mission pourrait être focalisée sur l'Ile-de-France (en liaison avec le pôle de compétitivité Advancity) et également sur la région Rhône-Alpes (en lien avec l'INRETS et le pôle LUTB)».

A partir de l'examen du fonctionnement des deux pôles de compétitivité concernés et des échanges avec les services du ministère en charge de l'Intérieur, de l'Industrie et avec la DIACT et compte tenu du caractère laconique et plutôt imprécis de la commande, la mission a plus globalement cherché à préciser le rôle des acteurs en matière de recherche et d'innovation en transports et aménagement et notamment celui de l'Etat et des collectivités. Ceci a conduit à s'interroger d'une part sur leurs compétences respectives et d'autre part sur leurs pratiques dont l'extrême diversité a pu être relevée.

Il a notamment pu être conclu que le cadre juridique actuel d'exercice des compétences, avant adoption du projet de loi portant réforme des collectivités territoriales, et les règles applicables en matière de commande publique ne constituaient pas vraiment un frein à l'implication de ces collectivités, contrairement aux interrogations contenues dans les travaux du Comité opérationnel Recherche du Grenelle. La multiplicité des organismes et guichets de financements d'Etat dédiés à la recherche et à l'innovation pouvait en revanche constituer un frein à l'implication des collectivités compte tenu de la complexité des procédures d'éligibilité des projets et des redondances constatées.

Dans une première partie, le rapport développe le cadre juridique et institutionnel marqué par la prééminence de l'Etat et de ses outils de financement et soit l'absence soit la place subsidiaire des collectivités locales dans les mécanismes de gouvernance de ces dispositifs ou dans les processus de définition des programmes et de choix des projets.

La deuxième partie s'interroge sur les compétences des collectivités locales qui résident essentiellement sur la clause de compétence générale qui pourrait être remise en cause à l'occasion de l'adoption définitive du projet de loi portant réforme des collectivités locales.

La troisième partie analyse l'état du droit de la commande publique et en déduit l'absence de blocage dirimant pour la mise en oeuvre par les collectivités locales de leurs actions en matière de recherche et d'innovation, sous réserve de la production d'un guide des bonnes pratiques.

La quatrième partie s'attache à examiner des exemples variés d'interventions concrètes des collectivités en particulier sur les deux pôles indiqués et dans les domaines des transports et de l'aménagement .

Enfin le rapport contient une série de propositions, celles-ci portant essentiellement sur la gouvernance et sur les compétences des collectivités:

- si l'Etat souhaite davantage d'implication des collectivités, la mission recommande de les associer en amont aux choix stratégiques sur les programmes, aux choix des projets et pas seulement comme apporteurs de subventions complémentaires, conformément aux principes de gouvernance à 5 du Grenelle de l'environnement,
- constatant que de nombreuses collectivités interviennent déjà, la mission recommande de réaffirmer leurs compétences, de les préciser, de maintenir la clause de compétence générale et des ressources financières propres pour les collectivités locales,
- la mission préconise de rassembler dans un chapitre spécial du code des marchés publics les dispositions relatives à l'innovation, la recherche et l'expérimentation et la rédaction d'un guide des bonnes pratiques de l'acheteur public pour la recherche et l'innovation.

SOMMAIRE

Introduction	pages 5-6
<u>I-En matière de recherche et d'innovation, le cadre juridique et institutionnel est marqué par la prééminence de l'Etat au titre de ses organismes de recherche et de ses outils de financement</u>	
-Le rôle de l'Etat à travers ses outils et ses financements	pages 7-8
-Les exemples du PREDIT et du PUCA	pages 9-10
-Gouvernance : l'articulation du RST avec les collectivités territoriales et le principe de gouvernance à 5	pages 11-12
<u>II-Les compétences des collectivités territoriales en matière de recherche et d'innovation sont pour l'essentiel fondées sur la clause de compétence générale</u>	
-Une compétence globale reconnue à la région	page 13
-Une capacité globale d'intervention reconnue aux collectivités territoriales	page 13
-L'examen du référentiel juridique des compétences	page 13
-La clause de compétence générale	page 14
-La clarification des compétences des collectivités territoriales	page 15
<u>III-Le droit de la commande publique ne paraît pas constituer un frein à l'implication et aux initiatives des collectivités territoriales en matière de recherche et d'innovation</u>	
-L'état actuel du droit de la commande publique	pages 16-18
-Les préconisations de l'union européenne	pages 19-21
- Exemples de mise en œuvre de l'article 75 du code des marchés publics	pages 22-23
<u>IV-La diversité des initiatives des collectivités territoriales est représentative de leurs attentes</u>	
-Les contrats de projet	page 24
-Les interventions des régions	pages 24-25
-L'association aux pôles de compétitivité	pages 26-27
-Les leçons à tirer de la mise en oeuvre de l'innovation dans les transports publics	pages 28-29
-L'exemple de Paris-lab	pages 30-31
Propositions	page 32
<u>Liste des annexes</u>	
I Lettre de mission	pages 35-36
II Liste des personnes et organismes rencontrés	pages 37-38
III La politique d'innovation routière du MEEDDM	pages 39-45
IV L'observatoire des pôles de compétitivité	pages 47-52
V Carte des pôles de compétitivité	page 53
VI Tableau du grand emprunt	pages 54-55
-Glossaire	page 56

Introduction

Le présent rapport répond à la mission référencée CGEDD n° 007105-01 sur l'implication des collectivités locales dans les projets de recherche et d'innovation (note du 22 décembre 2009).

Cette mission fait suite à la demande de la directrice de la recherche et de l'innovation au commissariat général au développement durable (courrier du 26 novembre 2009). La lettre fait état de « difficultés pour impliquer des collectivités locales en tant que partenaires de projets de recherche ou d'innovation alors que même beaucoup de domaines du ministère paraissent pouvoir donner lieu à un intérêt réciproque... des obstacles juridiques freineraient leur implication ».

Il était demandé à la mission de :

« - cerner les attentes des collectivités locales en matière de partenariat de recherche et d'innovation notamment dans les domaines de l'aménagement et des transports ;

« - diagnostiquer, notamment pour les phases aval de la recherche et de l'innovation les obstacles à leur implication, puis proposer des mesures aptes à y remédier.

Une telle mission pourrait être focalisée sur l'Ile-de-France(en liaison avec le pôle de compétitivité Advancity) et également sur la région Rhône-Alpes (en lien avec l'INRETS et le pôle LUTB) ».

La mission a examiné les deux pôles indiqués, les contacts avec les collectivités ayant été un peu décalés compte tenu des élections régionales.

Compte tenu du caractère laconique et plutôt imprécis de la commande, la mission a plus globalement cherché à préciser le rôle des acteurs en matière de recherche et d'innovation en transports et aménagement et notamment celui de l'Etat et des collectivités, ce qui a conduit à s'interroger d'une part sur les compétences et d'autre part sur les pratiques dont l'extrême diversité a pu être relevée. Il a notamment pu être constaté que le cadre juridique actuel, avant adoption du projet de loi portant réforme des collectivités territoriales, et les règles applicables en matière de commande publique ne constituaient pas vraiment un frein à l'implication de ces collectivités, contrairement aux interrogations contenues dans les travaux du COMOP Recherche. La multiplicité des organismes et guichets de financements d'Etat peut aussi constituer un frein à l'implication des collectivités compte tenu de la complexité des procédures d'éligibilité des projets et des redondances constatées.

La lettre de mission n'ayant pas un caractère interministériel contrairement à ce qui aurait pu être logiquement attendu, le sujet a été restreint au seul champ de compétences du MEEDDM mais la liste des personnes consultées a été élargie. Les services du ministère de l'Intérieur, ceux du ministère en charge de l'Industrie ainsi que la DIACT ont notamment été consultés.

Le grand emprunt, dit programme d'investissements d'avenir et le projet de loi sur la réforme des collectivités territoriales donnent en outre un contexte d'actualité à ces questions.

En cohérence avec la doctrine habituelle, les notions citées dans le présent rapport ont été utilisées dans les acceptions suivantes: l'expression «recherche et développement» recouvre la recherche fondamentale, la recherche appliquée et le développement expérimental. La recherche fondamentale consiste en des travaux expérimentaux ou théoriques entrepris principalement en vue d'acquérir de nouvelles connaissances sur les fondements de phénomènes et des faits observables, sans envisager une application ou une utilisation particulière. La recherche appliquée consiste également en des travaux originaux entrepris en vue d'acquérir des connaissances nouvelles. Cependant, elle est surtout dirigée vers un but ou un objectif pratique déterminé. Le développement expérimental consiste en des travaux fondés sur des connaissances existantes obtenues par la recherche et/ou l'expérience pratique, en vue de lancer la fabrication de nouveaux matériaux, produits ou dispositifs, d'établir de nouveaux procédés, systèmes et services ou d'améliorer considérablement ceux qui existent déjà. Le développement expérimental peut comprendre la réalisation de démonstrateurs technologiques, c'est-à-dire de dispositifs visant à démontrer les performances d'un nouveau concept ou d'une nouvelle technologie dans un environnement pertinent ou représentatif.

Dans une première partie, le rapport développe le cadre institutionnel marqué par la prééminence de l'Etat et de ses outils de financement.

La deuxième partie s'interroge sur les compétences des collectivités locales qui sont essentiellement fonées sur la clause de compétence générale.

La troisième partie analyse l'état du droit de la commande publique applicable aux actions de recherche et d'innovation menées par les collectivités locales

La quatrième partie s'attache à examiner des exemples variés d'interventions concrètes des collectivités en particulier sur les deux pôles indiqués et dans les domaines des transports et de l'aménagement.

Enfin le rapport contient une série de propositions, celles-ci portant essentiellement sur la gouvernance des organismes de recherche et du réseau scientifique et technique et sur les compétences des collectivités.

Des annexes complètent le rapport.

I- En matière de recherche et d'innovation, le cadre juridique et institutionnel est marqué par la prééminence de l'Etat et de ses organismes de recherche et outils de financement.

1/1 Le rôle de l'Etat à travers ses outils et ses financements

La compétence « recherche » est d'abord une compétence de l'Etat. Les politiques et les structures ont été définies au fil du temps. On peut citer :

- la création des organismes de recherche dans les années 1945-1950 pour la plupart,
- la loi Chevènement n° 1982-610 du 15 juillet 1982 d'orientation et de programmation pour la recherche et le développement technologique de la France,
- la loi n°1999-587 du 12 juillet 1999 sur l'innovation et la recherche (loi Allègre),
- la loi de programme n°2006-450 du 18 août 2006 pour la recherche,
- la loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités (dite loi LRU).

L'Etat a défini en 2009 une nouvelle stratégie de recherche et d'innovation (SNRI) qui retient dans un contexte mondial et compétitif, trois axes de développement prioritaires :

- la santé, le bien-être, l'alimentation et les biotechnologies
- l'urgence environnementale et les écotechnologies
- l'information, la communication et les nanotechnologies.

La SNRI place les pôles universitaires au coeur du dispositif confirmant la loi LRU.

En 2010, le grand emprunt dit programme d'investissements d'avenir affiche 22 Md € sur 35 Md € pour l'enseignement supérieur et la recherche. Le processus est le suivant :

- Le comité interministériel sur les dépenses d'avenir présidé par le Premier ministre en présence du commissaire général à l'investissement décide la mise en oeuvre du programme.
- Les conventions entre l'Etat et les opérateurs sont ensuite validées, soumises au parlement pour avis, et publiées au Journal officiel.

Les conventions ont été finalisées pendant l'été 2010 pour ouvrir la phase de sélection des projets et de mise en oeuvre; les appels à projets sont lancés ou doivent l'être avant la fin 2010, certains pouvant avoir plusieurs tranches annuelles (cf calendrier et tableau en annexe)

Les opérateurs sont l'ANR opérateur principal, l'ADEME, la CDC et OSEO, ainsi que d'autres organismes pour des projets particuliers.

Le processus « investissements d'avenir » est donc un processus conduit par l'Etat, sans l'intervention des collectivités locales.

Les critères d'excellence sont mis en avant : équipements d'excellence, laboratoires d'excellence...et, c'est aussi la logique de l'ANR avec une centralisation forte. On peut craindre qu'une mise en concurrence exacerbée des sites et des institutions n'ait quelques effets préjudiciables.

La logique de guichets sectorisés s'est accrue au détriment des crédits récurrents des laboratoires ou des organismes, qui visent à une action plus permanente.

A l'inverse, les collectivités locales mènent souvent des actions ayant un impact structurant sur leurs territoires, articulant un maillage d'institutions d'excellence avec d'autres plus petites et impliquant des PME et contribuant au dialogue avec la société et à la diffusion de la culture scientifique et technique.

Le crédit d'impôt « recherche » a connu différentes réformes mais il concerne les entreprises et ne sera pas détaillé ici, de même que l'action des entreprises en matière de recherche et d'innovation ou la création d'entreprises.

Les agences de financement sont historiquement plutôt liées à un ministère et se situent dans des logiques différentes :

L'ANR (agence nationale de la recherche) créée sous forme d'établissement public à caractère administratif en 2007 a pour objectif d'augmenter le nombre de projets de recherche par mise en concurrence et évaluation par les pairs, elle externalise de fait les appels d'offres du ministère chargé de la recherche.

Son budget moyen de 800 M € est mis en oeuvre par appels d'offres thématiques ou blancs évalués par des experts notamment internationaux selon des critères d'excellence scientifique. Le programme 2010 s'inscrit dans la SNRI et le Grenelle de l'environnement et s'y ajoute une part importante du grand emprunt. Les collectivités locales n'y sont ni représentées ni associées, elles ne peuvent pas déposer de projets sauf récemment pour le programme « ville durable ». Un bonus de 7 % est accordé aux projets labellisés par un pôle de compétitivité.

L'ADEME (agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie) créée en 1990 est un établissement public sous cotutelle des ministères chargé de l'environnement (maintenant MEEDDM) et de la recherche. Elle a plusieurs rôles (conseil information, aides financières...) et s'adresse aux particuliers, aux collectivités, aux entreprises. Elle a de nombreux contacts avec les collectivités et ses implantations en régions travaillent étroitement avec les conseils régionaux. Les contrats de projet intègrent les actions de l'ADEME au titre des actions Etat.

L'ADEME procède par appels à projets propres ou dans des appels communs et gère un fonds démonstrateur.

Le FUI (fonds unique interministériel) à vocation de développement technologique, est piloté surtout par le ministère de l'industrie.

OSEO résulte du rapprochement entre l'ANVAR et la BDPME et s'adresse aux PME.

L'Europe définit également une stratégie de recherche et met en oeuvre des programmes coordonnés de recherche et développement, les PCRD, qui se succèdent, le huitième étant en cours de finalisation.

Dans le cadre du Grenelle de l'environnement le Gouvernement a affirmé un principe de gouvernance à 5. Un conseil du développement durable vient d'être institué. Il reste à mettre en oeuvre ce principe aussi en matière de recherche et d'innovation.

Nous constatons donc que l'Etat définit et met en oeuvre des processus sans impliquer les collectivités locales dans ses choix. Celles-ci sont pourtant impliquées dans la mise en oeuvre notamment financière. L'ADEME est l'opérateur qui a le plus de contacts avec les collectivités notamment par ses délégations régionales.

1/2 L'exemple des programmes particuliers en matière de recherche et d'innovation dans le champ des transports et de l'aménagement.

a) Le PREDIT

Le PREDIT est un programme de coordination des activités françaises de soutien à la recherche et à l'innovation dans les transports terrestres. Il couvre la période 2008-2012 et résulte d'un accord entre les ministères en charge de l'environnement, de l'industrie et de la recherche et trois agences (ANR, ADEME, OSEO).

Le PREDIT 4 prend la suite de 3 programmes antérieurs dotés de plus de 1060 millions d'euros entre 1990 et 2007 et qui ont porté principalement sur la technologie et les innovations dans les véhicules (rames TGV, automobiles propres et sûres, métro automatique léger), sur les aspects d'organisation des transports (nouveaux services, intermodalité) et sur les questions énergétiques et environnementales. Ce nouveau programme est doté de 400 millions d'euros (dont 40 pour le MEEDDM, 75 pour l'ADEME, 200 pour le FUI et l'ANR et 85 pour OSEO), pour un effort global de recherche de l'ordre du milliard d'euros et il affiche comme priorités les développements technologiques liés à la lutte contre l'effet de serre, le développement de l'intermodalité et des modes non routiers et la sécurité routière.

Ces objectifs généraux se déclinent en 6 priorités :

- énergie et environnement
- qualité et sécurité des systèmes de transports
- mobilités dans les régions urbaines
- logistique et transport de marchandises
- compétitivité de l'industrie des transports
- politiques de transport.

Le PREDIT 4 est présidé par un parlementaire et sa gouvernance repose sur un comité de pilotage, intervenant sur l'évolution des orientations et la cohérence des programmes annuels, un conseil d'orientation stratégique composé d'une cinquantaine de personnalités qualifiées issues du monde économique et de la recherche et sur six groupes opérationnels attachés à chacune des priorités thématiques ci-dessus. Ces derniers sont composés d'experts qui conseillent les financeurs sur les actions nécessaires à l'atteinte des objectifs du programme.

Il est apparu significatif à la mission que les instruments de gouvernance du programme font une place plutôt limitée aux représentants des collectivités territoriales qui mettent en oeuvre la plupart des politiques publiques concernées par le programme, au moins pour ce qui concerne les transports de voyageurs courte et moyenne distance (pour un volume budgétaire annuel supérieur à 15 milliards d'euros). Le comité de pilotage ne comprend outre son président qu'un seul représentant de collectivités territoriales, les 50 personnalités qualifiées ne comportent que 4 représentants des collectivités locales (GART, STIF, ADF et un représentant de conseil régional) et les 6 groupes opérationnels ne comprennent qu'un seul vice-président issu des collectivités locales au titre du groupe opérationnel 3 dédié aux mobilités urbaines.

S'il est normal que les financeurs publics d'Etat soient majoritaires au sein des instances de gouvernance du programme, il paraît légitime à la mission d'assurer une plus large

représentation des collectivités locales et au moins de leur confier la présidence des groupes opérationnels consacrés aux politiques de transport et aux mobilités urbaines .

Outre cet argument de légitimité fondé sur l'exercice de compétences décentralisées, il convient également de prendre en compte le bilan effectué sur le PREDIT 2002-2007 de la participation des collectivités locales aux actions du programme : seulement 55 projets du PREDIT 3 sur 800 projets hors innovation PME OSEO ont impliqué des collectivités locales dont 19 en tant que pilotes et 36 en tant que partenaires autour des thématiques relatives aux services de mobilité (information multimodale, accessibilité des personnes à mobilité réduite, sécurité routière et recherches-actions autour des politiques de transport, des politiques tarifaires, des démarches de planification et de concertation et de la gouvernance de systèmes de mobilité.

Ce même bilan mettait en avant le fait que les recherches labellisées par le PREDIT n'étaient pas toujours celles dont les collectivités avaient besoin et que les recherches produites étaient souvent présentées sous une forme peu opérationnelle. Par ailleurs, dans les expérimentations engagées, les collectivités ont parfois eu l'impression d'être plus critiquées que soutenues par les chercheurs.

Proposition : L'ensemble de ces éléments milite donc pour une association renforcée des collectivités locales et de leurs élus dans le conseil d'orientation comme dans les groupes opérationnels du PREDIT lorsque le thème de recherche porte à titre principal sur une compétence décentralisée.

Cette proposition implique également la réactivation de la commission « innovations » du GART et du club PREDIT-GART ainsi que la consultation des grandes associations d'élus comme l'ARF pour faciliter l'accès des collectivités au PREDIT, l'expression de leurs attentes, l'échange d'expériences et la diffusion des résultats de la recherche.

b-Le Plan Urbanisme Construction Architecture (PUCA)

Le PUCA depuis sa création en 1998 développe à la fois des programmes de recherche incitative, des actions d'expérimentation et apporte son soutien à l'innovation et à la valorisation scientifique et technique dans les domaines de l'aménagement des territoires, de l'habitat, de la construction et de la conception architecturale et urbaine, champs de compétences pour l'essentiel décentralisés à l'exception des opérations d'aménagement mises en oeuvre par des établissements publics d'aménagement d'Etat dans les périmètres d'opérations d'intérêt national.

Le PUCA dispose d'un comité d'orientation de 45 membres (dont 8 élus) qui réunit des représentants des instances administratives intervenant dans les champs concernés ainsi que des milieux scientifiques et professionnels. Il définit les priorités de la recherche et de l'expérimentation et débat des résultats des évaluations et propose les programmes pluriannuels et annuels. Un conseil scientifique est chargé de valider les programmes et d'en assurer l'évaluation.

Les actions lancées en 2009 s'inscrivent dans le cadre de huit programmes finalisés autour des thématiques suivantes:

- gouvernement des villes et fabrique du bien commun: articuler territoires institutionnels et territoires vécus,
- renouveau urbain: renforcer la cohésion sociale dans les villes marquées par les inégalités
- avenir des périphéries urbaines:vivre en ville et vivre hors des villes,

- comportements résidentiels et solidarités intergénérationnelles:répondre aux défis démographiques de demain,
- accès au logement:résoudre la fracture entre demande sociale et offre immobilière
- innovation dans l'architecture et la construction:concevoir et réaliser des logements diversifiés et accessibles,
- territoires et acteurs économiques:développer l'économie locale dans un contexte mondialisé,
- vers des villes viables et acceptables:anticiper les évolutions environnementales.

A ce contenu programmatique s'ajoute l'accueil par le PUCA du Programme de recherche sur l'énergie des bâtiments (PREBAT) qui constitue la composante recherche du Plan Climat lancé en 2004 par le gouvernement avec l'objectif de réduire par un facteur 4 d'ici 2050 les émissions de gaz à effet de serre. Les actions du PREBAT concernent la recherche et l'expérimentation dans le bâtiment afin d'en réduire la consommation énergétique ainsi que des actions spécifiques à la rénovation des bâtiments existants. Cet effort complète les actions menées par ailleurs par l'ADEME, l'ANAH ou l'ANRU.

Bien que les collectivités territoriales paraissent occuper une place plus importante dans la gouvernance du PUCA que celle constatée dans la gestion du PREDIT, il convient toutefois de leur accorder un poids encore plus déterminant dans les processus de production de la recherche et dans les processus de construction et de mise en oeuvre des projets, notamment en les associant en amont et en aval dans les procédures d'appels d'offres. Le lancement des projets de recherche devrait ainsi mieux intégrer dès l'origine les représentants des collectivités territoriales de façon à ce que celles-ci soient parties prenantes dans l'expression de la problématique de recherche, même si le programme national du PUCA est globalement validé par son conseil d'orientation.

Plusieurs collectivités pourraient par exemple être associées à l'approfondissement de la thématique choisie et une seule d'entre elles servir de terrain d'expérimentation. Une autre piste déjà proposée par un précédent rapport du CGPC en 2006 (Analyses et contributions pour les orientations du PUCA) et tendant à la création d'un observatoire des politiques et innovations urbaines pourrait être utilement mise en oeuvre.

Enfin des coopérations ou à tout le moins de meilleures articulations entre les programmes du PUCA et ceux mis en oeuvre dans le cadre des pôles de compétitivité dédiés aux mêmes thématiques pourraient être recherchés.

La même remarque peut être faite en matière de coordination entre les actions du PUCA et le programme Villes durables piloté et financé par l'ANR.

Proposition : assurer une meilleure association des collectivités territoriales au lancement des appels d'offres et au choix des projets et définir de meilleures articulations entre les programmes de recherche et d'expérimentation du PUCA, les pôles de compétitivité et le programme Villes Durables de l'ANR.

1/3Gouvernance: Réseau Scientifique et technique, collectivités territoriales et principe de gouvernance à 5.

a)- L'articulation du RST avec les collectivités territoriales.

L'appellation RST (réseau scientifique et technique) recouvre des structures très hétérogènes, établissements publics de recherche sous cotutelle du ministère, services techniques parties de l'administration centrale, services techniques territorialisés comme les CETE qui fonctionnent plutôt comme des bureaux d'études...; l'élargissement du ministère en a allongé la liste, mais il ne faut pas oublier les autres cotutelles. Le rapport du CGEDD n° 5847-01 d'octobre 2009, audit thématique d'initiative nationale sur le réseau scientifique et technique du MEEDDM, avait examiné les relations avec les collectivités territoriales et émis des propositions: «En vue d'un réel copilotage, la mission recommande une participation des collectivités territoriales aux instances de gouvernance et l'étude de leur participation au financement des activités, dès lors qu'elles les concernent largement». La mission préconisait par ailleurs un regroupement des CETE dans un établissement public unique et une restructuration forte des services techniques centraux.

Ces propositions n'ont pas encore été mises en œuvre mais les questions de gouvernance et de structure restent posées.

b)-Les enjeux du développement durable, le Grenelle de l'environnement et la gouvernance à 5

La démarche du Grenelle de l'environnement a été lancée dès l'été 2007, dans la suite de l'élection présidentielle et du pacte écologique de Nicolas Hulot signé par la plupart des candidats.

Elle s'est articulée autour de 5 collèges:

- les ONG,
- les syndicats,
- le patronat,
- les collectivités territoriales,
- l'Etat, ainsi que quelques parlementaires.

Le comité de pilotage a été réuni régulièrement par le Ministre d'Etat. La démarche s'est d'abord articulée autour de 6 thématiques (les groupes de travail comprenaient des représentants des 5 collèges) aboutissant aux 247 engagements du Grenelle en octobre 2007. Début 2008 des comités opérationnels se sont mis en place, leur composition était variable et ne comprenait pas toujours les 5 collèges; en particulier le COMOP recherche ne comprenait pas de représentants des collectivités territoriales.

Le processus s'est concrétisé par le vote d'une première loi dite « Grenelle 1 », loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement votée à la quasi-unanimité, loi affichant surtout des objectifs partagés. La loi dite « Grenelle 2 » n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement a été votée en juin 2010 plus difficilement, différents acteurs soulignant un certain recul par rapport aux engagements initiaux. D'autres textes ou d'autres actions ont cherché à concrétiser les engagements, certains s'éloignant (redevance poids lourds, taxe carbone...).

Les thèmes du Grenelle visent: la lutte contre le changement climatique (bâtiments, énergie, transports, hors nucléaire), la préservation de la biodiversité, le développement d'une agriculture durable, la prévention des risques et la protection de la santé, la mise en œuvre d'une gestion durable des déchets, l'instauration d'une gouvernance adaptée et également le volet environnemental.

Le volet recherche innovation est peu abordé directement mais les objectifs clairement affichés et partagés sont bien de changer aussi des comportements. Les thèmes des transports, des bâtiments et de l'aménagement sont longuement traités compte tenu de leurs poids respectifs dans l'émission de gaz à effet de serre.

Beaucoup de collectivités s'étaient engagées bien avant le Grenelle de l'environnement dans des démarches de développement durable à différentes échelles notamment dans des agendas 21, dans un manifeste du développement durable en 2006 pour les Régions. Les organismes de recherche affichaient depuis longtemps le thème du développement durable, comme en particulier les contributions au congrès de Johannesburg.

II-Les compétences des collectivités territoriales en matière de recherche et d'innovation sont fondées pour l'essentiel sur la clause de compétence générale.

Avant de rechercher les limites et les obstacles à l'implication des collectivités locales dans les champs de la recherche et de l'innovation, il convient de s'interroger sur l'existence en la matière d'un champ de compétence des collectivités locales. Il s'apparente en fait plus, sauf pour les conseils régionaux, à une capacité d'intervention fondée sur les clauses de compétence générale et d'intérêt local dans le cadre du régime des interventions économiques et sociales et à des logiques de politiques partenariales conduites entre acteurs publics, qu'à un bloc de compétence reconnu par la loi.

2/1 Une compétence globale est reconnue à la région pour coordonner sur son territoire les actions de développement économique des collectivités territoriales et de leurs groupements, sous réserve des missions incombant à l'Etat.

Dans la limite de l'encadrement communautaire des aides d'Etat, le conseil régional définit le régime et l'octroi des aides aux entreprises qui revêtent la forme de prestations de service, de subventions, de bonifications d'intérêts, de prêts ou d'avances remboursables.

Les départements et les communes peuvent participer au financement de ces aides dans le cadre d'une convention passée avec la région.

2/2) une capacité générale d'intervention est reconnue aux collectivités locales en matière économique et sociale, mais l'Etat garde la responsabilité de la politique économique et sociale ; ces dispositions sont reprises dans les mêmes termes au CGCT (art L.2251-1, L.3231-1) pour les communes et les départements.

2/3) L'examen du référentiel juridique des compétences des collectivités territoriales joint à l'étude d'impact du projet de loi portant réforme des collectivités territoriales ne mentionne pas expressément de compétence à la commune en matière de recherche et d'innovation sauf à admettre que ces matières sont englobées dans les actions de développement économique énumérées aux articles L.2251 et suivants du CGCT; l'examen des compétences des établissements publics de coopération intercommunale renvoie également aux notions générales d'actions de développement économique en matière de développement et d'aménagement économique de l'espace communautaire ou d'intérêt communautaire (situation des communautés d'agglomération et des communautés urbaines);

Si les EPCI par nature ne peuvent bénéficier de la clause de compétence générale s'agissant d'établissements publics spécialisés, il peut être admis en revanche que lorsqu'ils exercent de plein droit ou sur transfert des communes membres des compétences en matière de transports, d'aménagement ou de logement, ils sont légitimes au titre de l'accessoire de la compétence à financer des expérimentations ou à procéder à l'achat de produits innovants dans les matières concernées et à participer à la production du cahier des charges de matériels (par ex le R312 de Renault bus) et à mettre en oeuvre des matériels innovants (cas du Val à Lille, du Translohr à Clermont-ferrand ou du TVR à Nancy et Caen sur lequel il sera revenu plus loin).

Le même raisonnement peut valoir pour les départements et leurs interventions en matière de développement économique. L'exercice de leurs compétences en matière de transport et de voirie routière les autorise aussi sur le même fondement de l'accessoire à financer des expérimentations ou à les mettre en oeuvre par exemple sur financement du PREDIT.

En revanche l'examen des compétences de la région fait bien apparaître une compétence expresse en matière de recherche et de développement technologique: définition et développement des pôles technologiques régionaux, détermination des programmes pluriannuels d'intérêt régional, diffusion et développement des nouvelles technologies, de la formation et de l'information scientifique et technique, amélioration des technologies existantes, décloisonnement de la recherche. L'article L. 4251-2 du CGCT précise que la région est associée à l'élaboration de la politique nationale de la recherche et de la technologie et qu'elle participe à sa mise en oeuvre. La forme privilégiée pour sa mise en oeuvre est en règle générale inscrite dans les contrats de projets conclus entre l'Etat et les régions.

Il convient de relever que la compétence « recherche et innovation » dans la présentation fonctionnelle des budgets des collectivités est seulement identifiée dans la présentation fonctionnelle des budgets des régions (à hauteur de 600 M € dans les budgets primitifs 2009); en revanche les budgets primitifs des autres catégories de collectivités ne contiennent que des données agrégées au niveau du bloc « action économique ».

2/4) La clause de compétence générale.

Les lois de décentralisation de 1982 et 1983 et la loi de 2004 sur les responsabilités locales avaient pour objectif de donner aux collectivités locales des compétences propres, distinctes de celles de l'Etat pour assurer un meilleur équilibre au sein des territoires. Depuis le début du mouvement de décentralisation, les lois portant sur les domaines et compétences se sont accumulées et empilées; un recensement des sources juridiques traitant des compétences des collectivités locales fait apparaître que plus de 15 codes sont concernés.

La succession des textes a conduit progressivement à un enchevêtrement des compétences et l'objectif initial de constitution de blocs de compétences pour chaque niveau de collectivités n'a pu être pleinement réalisé même si s'est constituée progressivement une organisation où le rôle des uns et des autres s'est construit autour de la proximité pour les communes, du social pour les départements, et de l'action économique et de l'aménagement pour les régions.

La clause de compétence générale des collectivités se fonde sur les dispositions d'articles du CGCT qui reconnaissent aux trois niveaux de collectivité la capacité de régler par leurs délibérations les affaires de leurs compétences; la jurisprudence a ainsi consacré une capacité à agir aux collectivités locales, sous réserve que la loi n'ait pas expressément attribué cette compétence à une autre collectivité et qu'elle puisse justifier d'un intérêt local. En effet une collectivité peut agir au-delà des compétences dévolues par la loi, dans les domaines où elle

peut justifier l'existence d'un intérêt public local. Cette qualification paraît suffisante pour fonder aujourd'hui l'intervention des collectivités locales dans des actions de recherche et d'innovation et dans la plupart des politiques partenariales conduites en la matière par l'Etat (par ex pôles de compétitivité qui regroupent sur un même territoire des entreprises, des établissements d'enseignement supérieur et des organismes de recherche publics et privés où les collectivités sont associées à la gouvernance et aux frais de fonctionnement des pôles et où l'agrément des projets de recherche par l'Etat tient compte entre autres motifs de « l'implication notamment financière des collectivités territoriales et de leurs EPCI à fiscalité propre »).

Un constat communément admis est que les domaines dans lesquels les collectivités se partagent leurs compétences ne sont pas toujours juridiquement fixés et établis de façon précise; il est généralement admis que cette situation entraîne un manque de lisibilité de l'action publique, une complexité croissante dans les politiques publiques et un développement des financements croisés.

2/5) le sujet de la clarification des compétences des collectivités locales

Dans le cadre du projet de loi de réforme des collectivités territoriales, le gouvernement s'est engagé à une clarification des interventions des différentes compétences locales, selon les principes suivants :

- la région et le département exercent en principe exclusivement les compétences qui leur sont attribuées par la loi ;
- la capacité d'initiative de la région ou du département ne pourrait s'appliquer qu'à des situations et des demandes non prévues par la législation existante et dès lors qu'elle serait justifiée par l'intérêt local ;
- si une compétence était partagée entre plusieurs collectivités, la loi devrait désigner la collectivité chef de file chargée d'organiser l'exercice coordonné de cette compétences ;
- en cas de financements croisés, le maître d'ouvrage devrait assurer une part significative du financement.

Dans le cadre de la procédure parlementaire en cours, l'Assemblée Nationale a adopté ces dispositions de clarification des compétences des collectivités et d'intervention exclusive et a prévu l'élaboration, à l'initiative de la région et du département, d'un schéma d'organisation des compétences et de mutualisation des services. Le Sénat à ce stade de la procédure a rejeté ces propositions et a renvoyé l'exercice de clarification des compétences à une loi ultérieure.

PROPOSITION : préciser le contenu de la compétence des conseils régionaux en matière de recherche et d'innovation et articuler les interventions subsidiaires des communes, EPCI et conseils généraux avec la compétence de premier rang de la région.

III- Le droit de la commande publique ne paraît pas constituer un frein à l'implication et aux initiatives des collectivités territoriales en matière d'innovation.

Une note conjointe de l'INRETS et de l'Union des Transports Publics (UTP) du 11 octobre 2005 intitulée « les interventions des collectivités locales en matière de recherche » estimait que l'intervention des collectivités locales à des programmes de recherche est freinée notamment par la complexité du cadre juridique. Les collectivités devaient en effet, selon cette note, choisir entre les trois formes suivantes :

- un marché exclu du code des marchés publics (article 3-6°)
- un marché soumis au code des marchés publics
- une subvention (exclue du code des marchés publics), soumise au régime européen des aides publiques,

ce qui exigeait une appréciation précise au cas par cas pour déterminer le cadre juridique et donc les règles que la collectivité devait respecter.

Ces observations semblent être restées d'actualité malgré de profondes modifications du code des marchés, puisqu'elles ont été formulées à nouveau au Grenelle de l'environnement et sont à l'origine de notre mission. Par ailleurs, l'Union Européenne est réputée avoir une vision plus souple pour « les achats publics avant commercialisation ».

3/1) L'état actuel du droit de la commande publique.

Les marchés publics sont attribués dans des conditions de non-discrimination qui supposent le respect des principes (article 1^{er} CMP) :

- de liberté d'accès à la commande publique
- d'égalité de traitement des candidats
- de transparence des procédures.

En outre, les prescriptions suivantes sont impératives :

- les besoins des acheteurs doivent être clairement définis (article 5 CMP) mais les spécifications techniques du marché peuvent être formulées en termes de performances ou d'exigences fonctionnelles.(article 6-I-2° CMP) ;
- les critères de choix doivent être objectifs et préalablement portés à la connaissance des candidats (article 33 CMP) ;
- le marché est attribué au mieux-disant (article 53 CMP) tant pour la pertinence de la réponse technique que pour l'optimisation des coûts.

Ces prescriptions rigoureuses sont souvent difficiles à mettre en œuvre dans les domaines de la recherche-développement et de l'innovation. Les acteurs concernés estiment en effet avoir besoin de davantage de liberté pour le choix des opérateurs et la définition des besoins. En effet l'acheteur public peut désirer répondre à des besoins nouveaux par des solutions à créer. De même l'opérateur peut souhaiter un partage des risques qui lui permette de développer plus rapidement des réponses nouvelles, la valorisation de la recherche ouvrant, le cas échéant, un retour sur investissement aux deux partenaires.

Les services des collectivités locales, mal à l'aise dans ces interventions relativement nouvelles et face aux prescriptions très tatillonnes du code des marchés publics ont tendance à se surprotéger en utilisant des procédures complexes, pas nécessairement justifiées, pour éviter tout risque de contentieux.

Ces réticences vis-à-vis du code des marchés publics sont-elles fondées, d'autant qu'il existe des dispositions particulières pour la recherche et l'innovation ?

a) Le droit commun

Les collectivités utilisant les procédures formalisées suivantes :

- appel d'offres (ouvert ou restreint) procédure la plus formelle et la plus lourde : le pouvoir adjudicateur choisit l'attributaire, sans négociation, sur la base de critères objectifs préalablement portés à la connaissance des candidats.

- procédures négociées : le pouvoir adjudicateur négocie avec un ou plusieurs prestataires dans des cas particuliers (article 35 CMP) notamment en cas d'urgence et après appel d'offres infructueux.

- dialogue compétitif (article 36 CMP), pour des marchés complexes notamment lorsque le pouvoir adjudicateur n'est objectivement pas en mesure de définir seul et à l'avance les moyens techniques pouvant répondre à ses besoins.

- concours (article 38 CMP): appel à projet, principalement dans les domaines de l'aménagement, l'urbanisme, l'architecture.

Lorsqu'ils sont inférieurs aux seuils financiers définis par l'article 26, les marchés peuvent être passés selon une procédure adaptée (article 28 CMP) «dont les modalités sont librement fixées par le pouvoir adjudicateur en fonction de la nature et des caractéristiques du besoin à satisfaire, du nombre ou de la localisation des opérateurs économiques susceptibles d'y répondre ainsi que des circonstances de l'achat. »

Les procédures prévues par le code des marchés publics s'appliquent aussi bien aux marchés d'études ou de maîtrise d'œuvre, qu'aux marchés de travaux.

Il est permis aussi de passer des marchés de conception-réalisation (article 37 C M P). Il s'agit de marché de travaux « qui permet au pouvoir adjudicateur de confier à un groupement d'opérateurs économiques ou, pour les seuls ouvrages d'infrastructure, à un seul opérateur économique, une mission portant à la fois sur l'établissement des études et l'exécution des travaux... si des motifs d'ordre technique rendent nécessaire l'association de l'entrepreneur aux études de l'ouvrage. »

Le code général des collectivités territoriales organise également une procédure de partenariat public privé: le contrat de partenariat (ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 pour les contrats de l'Etat et articles L1414-1 à L 1414-16 du CGCT pour les collectivités locales).

« Le contrat de partenariat permet à une collectivité publique de confier à une entreprise la mission globale de financer, concevoir tout ou partie, construire, maintenir et gérer des ouvrages ou des équipements publics et services concourant aux missions de service public de l'administration, dans un cadre de longue durée et contre un paiement effectué par la personne publique et étalé dans le temps. Il a pour but d'optimiser les performances respectives des secteurs public et privé pour réaliser dans les meilleurs délais et conditions les projets qui présentent un caractère d'urgence ou de complexité pour la collectivité : hôpitaux, écoles, systèmes informatiques, infrastructures.

Les avantages de cette forme nouvelle de contrats sont multiples : l'accélération, par le préfinancement, de la réalisation des projets ; une innovation qui bénéficie à la collectivité par le dynamisme et la créativité du privé ; une approche en coût global ; une garantie de performance dans le temps ; une répartition du risque optimale entre secteur public et privé, chacun supportant les risques qu'il maîtrise le mieux.
À ce titre, le contrat de partenariat vient compléter et enrichir la panoplie des outils de la commande publique en France. » (portail web de la Mission d'appui PPP du ministère des finances)

b- Prescriptions particulières pour la recherche et l'innovation.

Plusieurs dispositions spécifiques sont en revanche prévues en faveur de la recherche et de l'innovation :

- Marchés négociés : l'article 35 du code des marchés permet de passer des marchés négociés pour les marchés de travaux conclus uniquement à des fins de recherche, d'essai, d'expérimentation ou de mises au point sans finalité commerciale immédiate, après publicité préalable et mise en concurrence (article 35-I-3°) ainsi que pour les marchés de fourniture concernant des produits fabriqués uniquement à des fins de recherche, d'essai, d'expérimentation, d'étude ou de développement, sans objectif de rentabilité ou de récupération des coûts de recherche et de développement, sans publicité préalable et sans mise en concurrence (article 35-II-2°).
- Marchés de maîtrise d'œuvre : les marchés de maîtrise d'œuvre d'un montant égal ou supérieur au seuil des marchés passés selon une procédure formalisée, peuvent être dispensés de la procédure du concours et passés soit par appel d'offres soit par la procédure négociée, après publicité préalable et mise en concurrence, s'ils concernent des ouvrages réalisés à titre de recherche, d'essai ou d'expérimentation (article 74-II-2°).
- Programmes expérimentaux : l'article 75 du code des marchés permet aux collectivités locales de bénéficier des choix réalisés par l'État dans le cadre de programmes nationaux de recherche, d'essai et d'expérimentation (voir exemples ci-dessous).
- les offres innovantes : l'article 53 du code retient « le caractère innovant » parmi les critères de choix de « l'offre économiquement la plus avantageuse » pour l'attribution des marchés.
- les sociétés innovantes : l'article 26 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie a institué une discrimination positive permettant de réserver aux PME innovantes une partie des marchés ou de les privilégier en cas d'offres équivalentes. Cette disposition est prévue pour une durée limitée, pour les seules sociétés définies à l'article L. 214-41 du code monétaire et financier, pour des marchés d'un montant inférieur au seuil des procédures formalisées, bref un ensemble de conditions qui amoindrit l'efficacité du dispositif pourtant très proche du cadre réglementaire européen très favorable à l'innovation.

Selon les services du ministère de l'intérieur (DGCL), que nous avons consultés, les marchés passés sur la base de ces dispositions particulières sont très peu nombreux.

3/2) Les préconisations de l'union européenne : achats publics avant commercialisation.

Faisant suite au rapport AHO et conformément aux conclusions du Conseil «Compétitivité » du 4 décembre 2006, la Commission des Communautés Européennes a adopté le 14 décembre 2007 une communication intitulé « achats publics avant commercialisation : promouvoir l'innovation pour assurer des services publics durables et de qualité en Europe »¹. Ce document a été adressé au Parlement Européen, au Conseil, au Comité Économique et Social Européen et au Comité des Régions.

La commission a relevé le retard considérable de l'Europe face à ses concurrents. Ainsi, le secteur public des États-Unis dépense 50 milliards de dollars par an pour la passation de marché de R&D, somme 20 fois plus élevée qu'en Europe. Elle a longuement développé l'intérêt économique et politique du concept qu'elle définit comme suit :

La présente communication porte sur le concept d'"achats publics avant commercialisation", c'est-à-dire en phase de recherche et développement (R&D) avant mise sur le marché. Aux fins de la présente communication, le terme "achats publics avant commercialisation" vise à décrire une approche de la passation des marchés de services de R&D autres que ceux dont "les fruits appartiennent exclusivement au pouvoir adjudicateur pour son usage dans l'exercice de sa propre activité, pour autant que la prestation de services soit entièrement rémunérée par le pouvoir adjudicateur"^{5,6} et qui ne constitue pas une aide d'État. Plus précisément, en matière d'**achats publics avant commercialisation** :

(1) **Le champ d'application est limité aux services de R&D:** la R&D peut recouvrir des activités telles que la recherche et l'élaboration de solutions, le prototypage et la mise au point initiale d'une quantité limitée de produits ou services nouveaux sous la forme de série expérimentale (voir figure 1). "Le développement original d'un produit ou service nouveau peut englober une production ou une fourniture limitée ayant pour but d'incorporer les résultats d'essais sur le terrain et de démontrer que le produit ou service se prête à une production ou à une fourniture en quantités conformément à des normes de qualité acceptables"⁷. La R&D ne comprend pas les activités de développement commercial comme la production ou la fourniture en quantité afin d'établir la rentabilité commerciale ou d'amortir les coûts de R&D, l'intégration, la personnalisation, les adaptations ou améliorations successives des produits ou procédés existants.

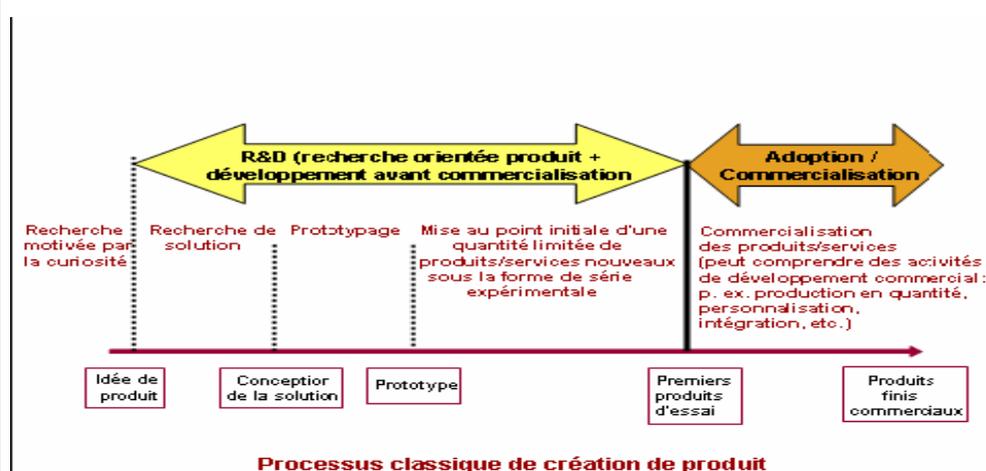


Figure 1: R&D par opposition à phase de commercialisation

(2) **Il y a partage des risques et des bénéfices:** dans les achats publics avant commercialisation, l'acheteur ne réserve pas les résultats de la R&D à son usage exclusif. Les pouvoirs publics et les entreprises partagent les risques et les bénéfices de la R&D nécessaire à la mise au point de solutions innovantes et plus performantes que celles disponibles sur le marché.

¹ Communication du 14 décembre 2007 de la Commission, au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions : Achats publics avant commercialisation: promouvoir l'innovation pour assurer des services publics durables et de qualité en Europe

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0799:FIN:FR:PDF>

(3) **La passation de marché est concurrentielle pour éviter les aides d'État**: organiser le partage des risques et des bénéfices ainsi que l'ensemble du processus de passation de marché de façon à assurer, dans la plus grande mesure possible, concurrence, transparence, ouverture, équité et fixation des prix en fonction du marché permet à l'acheteur public de recenser les meilleures solutions que le marché peut offrir. Le guide⁴ récemment publié sur l'adoption, dans le secteur public, de produits, travaux et services innovants disponibles sur le marché recense dix éléments de bonnes pratiques permettant d'exploiter le potentiel des marchés publics pour favoriser l'innovation. Les actions entreprises en matière d'achats publics avant commercialisation ne peuvent empêcher la concurrence de s'exercer en phase de commercialisation car les directives sur les marchés publics, et les principes du traité sur lesquels elles reposent, s'appliquent intégralement à cette phase.

4 SEC(2007) 280.

5 Dans ce cas, les directives sur les marchés publics ne s'appliquent pas (voir l'article 16, paragraphe f), de la directive 2004/18/CE et l'article 24, paragraphe e), de la directive 2004/17/CE). Ces exemptions ne concernent que les marchés publics de services de R&D et ne s'appliquent pas aux fournitures ou travaux de R&D.

6 Un marché prévoyant la fourniture d'autre chose que seulement des services est toujours considéré comme un marché public de services si la valeur des services dépasse celle des produits couverts par le marché.

Le Comité des régions, dans son avis du 8 octobre 2008², a accueilli favorablement la communication de la Commission tout en formulant, notamment, les remarques suivantes :

« 8. est d'avis que la législation actuelle des marchés publics est déjà passablement compliquée et que nombreuses sont les collectivités locales et régionales qui éprouvent des difficultés marquées pour l'appliquer de manière correcte. Aussi estime-t-il qu'elles se montreront fort hésitantes à introduire dans leur organisation administrative et leurs procédures le facteur supplémentaire de complexité que représente l'initiative de la Commission européenne. Il demande dès lors que les règles en matière de marchés publics ne soient pas appliquées aux marchés publics avant commercialisation,

9. propose que la Commission étudie la possibilité de modifier la directive sur les marchés publics de façon à ce que les innovations puissent, par exemple, être créées dans le cadre des projets de partenariats. La rigidité de la procédure de passation des marchés constitue un obstacle majeur pour le développement de solutions novatrices. L'exigence d'égalité de traitement et de non-discrimination inscrite dans le traité instituant la Communauté européenne ne doit pas être interprétée de telle manière que dans la pratique, elle empêche les firmes et les entités contractantes de bénéficier des efforts déployés par les entreprises en matière de recherche et de développement,

10. est convaincu que l'élaboration et la rédaction de dispositifs particulièrement techniques de publication d'appel d'offres pour la promotion de l'innovation requièrent des connaissances et des compétences spécifiques, dont les pouvoirs locaux et régionaux ne disposent généralement pas, dans la mesure où même au sein de l'administration centrale de beaucoup d'États membres, ce genre de savoir et de qualifications ne se trouve que dans certains services, »

19.12.2008 FR Journal officiel de l'Union européenne C 325/45

Le Parlement Européen a adopté le 3 février 2009 une résolution sur « **les achats publics avant commercialisation : promouvoir l'innovation pour assurer des services publics durables et de qualité en Europe** »³. Sur les 39 points de la résolution, cinq paraissent devoir être particulièrement soulignés:

2 Avis du Comité des régions sur «Les marchés publics avant commercialisation: promouvoir l'innovation pour assurer des services publics durables et de qualite en Europe». (2008/C 325/06)
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:325:0044:0047:FR:PDF>

3 Résolution du Parlement européen du 3 février 2009 sur les achats publics avant commercialisation: promouvoir l'innovation pour assurer des services publics durables et de qualité en Europe (2008/2139(INI))
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:067E:0010:0015:FR:PDF>

1. se félicite de la communication de la Commission et soutient le modèle de partage des risques et des bénéfices grâce aux achats publics avant commercialisation, qui est l'un des facteurs permettant de promouvoir l'innovation;

8. fait observer que les achats publics avant commercialisation peuvent être mis en oeuvre dans le cadre juridique existant des directives 2004/17/CE et 2004/18/CE, qui exemptent de leur champ d'application les services de recherche et développement¹, sauf dans les cas où les services faisant l'objet du marché sont entièrement rémunérés par le pouvoir adjudicateur, qui est seul propriétaire de leurs fruits;

11. se déclare favorable à la communication de la Commission, qui constitue une base conceptuelle qui pourra régir les achats publics avant commercialisation et leur mise en oeuvre, même s'il existe des lacunes quant à l'application concrète de la procédure proposée, notamment aux niveaux local et régional;

13. engage instamment la Commission et les États membres à collaborer pour veiller à ce que les pouvoirs adjudicateurs des autorités locales et régionales et des autres autorités ne relevant pas de l'administration centrale acquièrent les compétences nécessaires pour mettre en oeuvre des marchés publics innovants;

14. invite la Commission et les États membres à mettre à la disposition des autorités locales et régionales adjudicatrices des orientations et des instruments de formation sur la façon d'utiliser les achats publics avant commercialisation en matière de recherche et développement;

Pour le Parlement Européen, par-delà le cadre juridique qu'il estime satisfaisant, il y a un réel problème de compétences des pouvoirs adjudicateurs des autorités locales et régionales pour la mise en œuvre de marchés publics innovants.

La Commission européenne avait déjà clairement posé le diagnostic: «L'utilisation des souplesses offertes par les règles régissant les marchés publics permettra de parvenir à des solutions plus innovantes. Avec les nouvelles directives européennes sur les marchés publics, les acheteurs peuvent davantage recourir à des dispositifs privilégiant l'innovation. Néanmoins, **les principaux obstacles à une politique innovante en matière de marchés publics, tels que l'aversion pour le risque, ne proviennent pas du cadre juridique, mais de questions d'organisation et d'un manque d'expérience et de savoir-faire**, auxquels une réponse directe doit et peut être apportée. »

Du côté français, nous pensons aussi avec Annie TARGA⁴ que les processus d'achats publics avant commercialisation peuvent s'appuyer sur les dispositions particulières du code des marchés publics rappelés ci-dessus, sans qu'il soit nécessaire d'avoir recours à une nouvelle réglementation.

Il est néanmoins certain que la matière est complexe et peu connue. Ainsi, parmi les interlocuteurs rencontrés pendant notre mission, très rares étaient ceux qui avaient connaissance des documents européens et du concept d'achats publics avant commercialisation.

Les services du ministère de l'intérieur (DGCL) nous ont confirmé que « ... les collectivités territoriales paraissent peu concernées par ces marchés, au vu notamment de leur insécurité juridique et financière. »

Pour sécuriser les services des collectivités locales, par-delà les actions de formation indispensable, il serait peut-être nécessaire d'exprimer plus clairement les procédures

⁴ Présentation par Annie TARGA, contrôleuse d'État au C.N.E.S. : valorisation et commande publique. Séminaire du C.G.E.D.D. du 27 janvier 2010 sur la valorisation de la recherche, brevets et propriété intellectuelle. http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/IMG/ppt/S1-3-Targa_cle776bce.ppt

particulières à l'innovation et la recherche-développement dans un chapitre spécifique du code des marchés publics et de publier un guide de bonnes pratiques plus procédural que celui réalisé par la Commission européenne

PROPOSITION: Rassembler dans un chapitre spécial du Code des marchés publics, les dispositions particulières applicables à l'innovation, à la recherche-développement et à l'expérimentation.

Rédiger un guide des bonnes pratiques de l'acheteur public pour la recherche et l'innovation.

3/3 Exemples de mise en œuvre de l'article 75 du code des marchés publics.

Le dispositif national de soutien à l'innovation routière.

Le dispositif de soutien à l'innovation routière a été défini à partir du rapport de Michel RAY (groupe EGIS) et Denis FOUGEA (CGPC) sur l'évaluation de la politique d'innovation routière du ministère de l'équipement (septembre 2004) et les travaux d'un groupe d'experts présidé par Jean BONNY « propositions pour une relance du soutien à l'innovation routière (SETRA - juin 2006).

Menée en partenariat avec les collectivités territoriales et des sociétés d'autoroutes, la démarche de soutien à l'innovation routière vise à mieux répondre aux besoins des maîtres d'ouvrage routiers et à ceux des usagers d'une part et à contribuer à améliorer la compétitivité des entreprises d'autre part.

Sur la base de l'article 75 du code des marchés publics, le dispositif, adossé à un programme public national de recherche, d'essai et d'expérimentation créé à cet effet, s'appuie sur les travaux d'une part du comité de l'innovation routière (CIR), qui réunit des représentants de l'ensemble des maîtres d'ouvrage routiers et qui est chargé d'exprimer leurs attentes et leurs priorités en matière d'innovation, et d'autre part du groupe des experts routiers (GER) qui assure la veille et le conseil techniques pour alimenter les réflexions des maîtres d'ouvrage.

Un appel à propositions est lancé chaque année par le directeur des infrastructures de transport du ministère. Les projets d'innovation des candidats sont examinés ensuite par le jury de l'innovation routière, présidé par le directeur du SETRA, qui établit la liste des propositions lauréates qui se verront proposer un cadre d'expérimentation afin d'être testées en situation réelle. À l'issue de chaque expérimentation sur site, les entreprises concernées se voient remettre un bilan établi conformément au protocole expérimental défini préalablement, de façon à faciliter la diffusion de la méthode ou du produit testé.

Le programme EUROPAN.

EUROPAN vise à approfondir les connaissances et les réflexions dans le domaine de l'habitat et de l'urbanisme, et à favoriser les échanges sur ce sujet entre les différents pays d'Europe. EUROPAN a pour but d'aider les jeunes équipes d'architectes et de professionnels européens de la conception urbaine et architecturale à développer et à faire connaître leurs idées sur la scène européenne et internationale. EUROPAN a pour objectif d'aider les villes, les aménageurs et les maîtres d'ouvrage ayant proposé des sites, à trouver des réponses architecturales et urbaines novatrices. EUROPAN veut donc promouvoir dans les pays qui y participent, la réalisation d'études urbaines et architecturales et d'opérations expérimentales portant sur l'habitat et la mise en place de processus innovants.

Le dispositif central du programme EUROPAN est un concours d'idées d'architecture et d'urbanisme suivi de processus aboutissant à des réalisations expérimentales. Le concours s'adresse aux équipes de jeunes architectes et professionnels de la conception urbaine et architecturale européenne de moins de quarante ans. Le concours est lancé en partenariat avec les collectivités qui proposent des sites à la réflexion des jeunes concepteurs et élaborent, en collaboration avec EUROPAN, les cahiers des charges correspondants. Le jury du concours, assisté par un comité d'experts, procède pour l'ensemble des sites à la sélection d'une douzaine de projets primés.

À l'issue du concours, les villes, aménageurs ou maîtres d'ouvrage partenaires d'EUROPAN, confient directement aux équipes primées des missions d'études et de maîtrise d'œuvre sans nouvelle mise en concurrence. Pour certains sites, une mission complémentaire de conception des espaces publics peut être confiée à l'équipe sélectionnée.

Les marchés confiés aux équipes primées ont pour cadre un programme de recherche-expérimentation nationale du PUCA dont les objectifs sont la promotion de la qualité et la recherche d'innovations urbaines et architecturales.

L'article 75 du code des marchés publics est aussi utilisé par le PUCA et par les collectivités locales ou leurs bailleurs sociaux dans le cadre des programmes REHA ou VUD.

IV /La diversité des interventions des collectivités locales est représentative de leurs attentes

Les collectivités locales ont sur leurs territoires des interventions multiples en matière de recherche et d'innovation, autres que celles de compléter les actions de l'Etat et basées sur leurs compétences propres ou sur la compétence générale.

Les Régions agissent au nom du développement économique de diverses manières, aides aux entreprises, formation professionnelle, transports...Elles ont un rôle de planification sur leur territoire : schémas directeurs de développement économique SRDE, schémas directeurs de l'enseignement supérieur et de la recherche (SRES) ou politique ad hoc, schéma directeur des infrastructures et des transports SRIT, schémas directeur d'aménagement du territoire SRADT...

Les agglomérations et villes qui choisissent de mettre en place des innovations (services, transports...), aident au développement économique.

Les départements interviennent au titre du développement économique ou sur certains champs de leurs compétences (ex routes, collèges).

De manière générale les collectivités peuvent intervenir à divers titres:
-comme maître d'ouvrage de bâtiments publics (collèges, lycées...)

- comme porteur de politique publique avec un objectif général de développement économique sur leur territoire
- comme financeur: soutien à des projets de recherche, à des entreprises innovantes, à des structures PRES, pôles de compétitivité, incubateurs et pépinières....
- en complément de l'Etat (contrats de projet, pôles de compétitivité, ...)

4/1 Les contrats de projet

Les contrats de plan 2000-2006 ont laissé la place aux contrats de projet Etat-Région 2007-2013, une différence majeure étant l'absence de projets routiers dans les contrats de projet.

La plupart des contrats de projet comprennent les rubriques : infrastructures notamment ferroviaires, action économique, recherche universités bâtiments, équipements scientifiques , environnement énergie...

Les contrats de projet Etat Régions 2007-2013 comprennent 12 Md € Etat, 14 Md Régions, 10 Md FEDER et autres. Le volet enseignement supérieur et recherche représente 18 % soit 6Md correspondant pour beaucoup aux bâtiments universitaires.

Le volet infrastructures notamment ferroviaires représente, sans compter les plans rail, les LGV et autres projets hors contrat 12 Md€.

4/2 Les interventions des régions

Les Régions consacrent 4 à 5 % de leur budget à la recherche, l'innovation et l'enseignement supérieur (source ARF).

La région Ile de France

C'est la première région française pour la recherche développement, la quatrième au niveau mondial pour les dépenses de recherche développement(dépenses intérieures publiques et privées).

Le Conseil Régional d'Ile-de-France s'est engagé de façon volontariste et a défini en 2005 une politique en faveur de l'enseignement supérieur de la recherche et de l'innovation (5 % du budget)

Les objectifs sont :

- stimuler la créativité,
- améliorer les conditions de travail et de vie des étudiants et des chercheurs,
- renforcer le dialogue entre science et société,
- faciliter le développement d'entreprises éco-innovantes.

Le soutien se fait à travers les DIM (14 domaines d'intérêt majeur sur des secteurs prioritaires), les PRES, les pôles de compétitivité (7), par des aides au fonctionnement (y compris allocations de recherche, postdoc..), des aides à l'investissement et l'équipement (notamment dans le contrat de projet), des soutiens à des projets collaboratifs.

En juillet 2010 les assises de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation ont été organisées par la Région pour définir la nouvelle politique.

La région Rhône-Alpes

C'est la deuxième région française en terme de recherche développement.

Le Conseil régional Rhône-Alpes a défini dès 2005 un SRES, schéma directeur de la recherche et de l'enseignement supérieur et a notamment mis en place 14 clusters de recherche, regroupements académiques et économiques. La Région soutient les pôles universitaires, des projets de recherche, situe son action dans une vision internationale en échange avec d'autres Régions européennes.

La Bretagne a choisi de participer au renforcement de la recherche en soutenant des équipements scientifiques ou immobiliers, en soutenant des projets de recherche et des chercheurs à la fois dans des axes historiques et des champs en émergence. La Région est chef de file des collectivités via un groupe de concertation associant les principales collectivités de Bretagne appelé B15.

Selon le président de la Région Basse Normandie, Président de la commission recherche enseignement supérieur à l'ARF :

« alors que l'opération campus ou le grand emprunt génère des tensions sur les territoires nous devons axer nos politiques régionales sur la solidarité et l'aménagement du territoire »

« les Régions sont totalement ignorées par le gouvernement et ne sont jamais associées en amont des dispositifs »

« il faut améliorer le partenariat entre l'Etat et les Régions d'autant que l'Etat a besoin des Régions »

« Enseignement supérieur, recherche et innovation constituent un paquet d'une grande cohérence au niveau régional : les Régions ont une compétence en matière de formation professionnelle, sur la recherche, les Régions ont davantage vocation à intervenir en accompagnement, promotion, valorisation mais en matière d'innovation les Régions doivent pouvoir aller plus loin »

4/3 L'association aux pôles de compétitivité

En France le lien entre laboratoires et recherche d'une part et entreprises innovation d'autre part se fait difficilement. La loi sur l'innovation de 1999, avec la mise en place du concours de création d'entreprises innovantes et la création de réseaux technologiques et de centres nationaux de la recherche technologique avaient lancé un mouvement.

En 2004, une nouvelle politique industrielle a été définie pour favoriser l'innovation. L'Etat lance un appel à pôles de compétitivité sur la base d'un cahier des charges. Un pôle de compétitivité est « sur un territoire donné, l'association d'entreprises, de centres de recherche et de formation, engagés dans une démarche partenariale, destinés à dégager des synergies autour de projets innovants conduits en commun en direction du marché ».

Le label pôle de compétitivité est attribué par décision du CIIACT/CIADT (secrétariat DATAR) ; les CIADT de 2005, 2006, 2007 ont labellisé 71 pôles, complétés en 2010 par une nouvelle vague de labellisations de 6 pôles écotecnologies et de délabellisations de 6 pôles. Les pôles sont classés en 3 catégories : mondiale (7 pôles), à vocation mondiale (11), nationale.

Une évaluation menée en 2006-2008 par un cabinet extérieur a classé les pôles en trois catégories : ayant atteint leurs objectifs (39), ayant partiellement atteint leurs objectifs,

nécessitant une reconfiguration. Il convient de noter que les pôles ont des histoires différentes, certains préexistaient sous d'autres formes (ex Grenoble), certains concernent des domaines bien définis, d'autres des sujets en émergence.

Une deuxième phase des pôles 2009-2012 est confirmée avec 1,5 Md €. L'ajustement de 2010 confirme que les « pôles » doivent apporter leur contribution à la réussite du grand emprunt dit programme d'« investissements d'avenir ».

Le suivi des pôles est confié à un groupe de travail interministériel (GTI) co-animé par la DIACT et la DGCIS, le GTI réunit les ministères, agences et organismes publics mais ne comprend pas de représentants des collectivités.

C'est l'Etat qui fait l'expertise et qui décide, les collectivités venant en appui financier sur le fonctionnement des pôles et en subventions sur des projets collaboratifs.

L'exemple de « Advancity »

Ce pôle a évolué dans son appellation et son contenu: d'abord VMD (ville et mobilité durables), puis Advancity, puis Advancity pôle de compétitivité de la ville durable et des écotechnologies urbaines.

Il a été classé pôle national et évalué en 2008 comme pôle ayant atteint ses objectifs.

Le contrat de performance signé pour 2009-2011 marque une inflexion forte post Grenelle de l'environnement vers les écotechnologies.

Ce pôle a triplé depuis 2005 le nombre de ses membres et comprend en 2010 100 entreprises, 31 académiques, 27 collectivités. La structure est celle d'une association loi 1901 animée par une petite équipe opérationnelle.

Le conseil d'administration comprend 9 entreprises, 6 académies, 6 collectivités locales. A noter que le secrétaire général de l'association est vice-président du conseil général de Seine-et-Marne, Président de Seine-et-Marne développement.

Le rôle du pôle est ainsi défini :

- aider à monter des projets collaboratifs innovants, labelliser des projets adressés aux financeurs FUI, ANR, ADEME, Etat, Région
- assurer une mise en réseau des acteurs notamment par des rencontres sous forme de petits déjeuners.

Sept axes stratégiques ont été identifiés et chacun a un comité stratégique.

La Région Ile-de-France encourage la recherche et l'innovation notamment autour de ses DIM, domaines d'intervention majeurs, dont aucun ne recoupe les thèmes d'Advancity. La Région soutient toutefois le fonctionnement des pôles et certains projets.

Ce pôle Advancity concernant les territoires devrait impliquer fortement des collectivités territoriales; en fait le Conseil général de Seine et Marne est très présent, la Région l'est aussi mais au niveau technique, Paris l'est également ainsi que d'autres collectivités.

Les collectivités locales participent au financement de l'animation du pôle et peuvent apporter une aide complémentaire notamment aux projets innovants. Un chef d'entreprise PME souligne que c'est l'intervention financière de la région et du Département qui a permis à son entreprise de passer la phase critique de croissance.

L'exemple de LUTB (Lyon Urban Truck Bus).

Le pôle LUTB a été initié par Renault Trucks, Iris bus France, IFP, INRETS, Grand Lyon et CCI Lyon. La Région Rhône-Alpes ayant depuis plusieurs années des clusters, le pôle LUTB et le cluster Automotive Rhône-Alpes se sont associés sans fusionner.

Il a été classé pôle national et évalué en 2008 comme pôle ayant atteint ses objectifs, il s'affiche comme un des 11 pôles transports (Advancity en fait aussi partie).

Les membres comprennent plus de 100 entreprises de taille variée, des organismes scientifiques ou techniques, des collectivités.

Le rôle du pôle est défini :

- mettre à disposition des moyens d'essais, avec notamment un projet de plateforme technologique et d'expérimentation de transports collectifs urbains Transpolis,
- aider les projets innovants,
- animer un groupe de réflexion permanent, des journées scientifiques et techniques, une veille,

Son ambition est de répondre aux défis soulevés par la croissance des besoins de mobilité des personnes et des marchandises dans un environnement urbain.

Le contrat de performance 2009-2011 affiche clairement le soutien de l'Etat, de la Région Rhône-Alpes, du département du Rhône, du Grand Lyon, ceux-ci assurant à 80 % le budget de fonctionnement (part privée réduite à 8000 sur 487 000 € hors temps passé par des fondateurs privés ou parapublics valorisé à 800 000 €).

La feuille de route stratégique affiche l'ambition d'être un pôle offensif reconnu mondialement, maîtrisant les nouvelles énergies et les solutions transports, l'interface véhicule infrastructure. Ce pôle apparaît très technologique.

La Région Rhône-Alpes a un rôle stratégique du fait de l'antériorité des clusters, des compétences et de la forte volonté de développement économique. Le rôle du Grand Lyon est plus expérimental.

En plus des subventions de fonctionnement, les collectivités peuvent apporter des subventions à certains projets ou des plateformes, en complément des financements Etat.

La démarche « pôles de compétitivité » est **une démarche de l'Etat**. Il convient de souligner que de nombreuses collectivités, en particulier les Régions, se sont impliquées dès le début dans les propositions de pôle, au nom du développement économique. Elles ont joué un rôle de mise en relation des acteurs. Ensuite compte tenu des nombreuses labellisations, elles ont continué dans les contrats cadres, financent partiellement la gouvernance des pôles voire apportent une aide complémentaire aux projets.

L'Association des Régions de France (ARF) a mis en place un observatoire des pôles de compétitivité dont l'animation a été confiée à l'Ecole des mines de Paris. Celui-ci joue un rôle de réseau, anime des séminaires, édite une lettre trimestrielle.

Les relations Etat/ Régions ont quelquefois été tendues au début mais avec la deuxième phase et la signature courant 2009 des contrats de performance, les relations se sont normalisées (*cf annexe 4*).

Proposition : Les objectifs des pôles semblent partagés par l'Etat et les collectivités territoriales. Les Régions privilégient sans doute davantage le développement économique et les PME.

Toutefois les collectivités pourraient être associées plus complètement et la coordination améliorée. Ainsi, la Région Ile-de-France critique l'ADEME pour avoir saturé, au sens bruxellois, les aides pour les voitures électriques, sans concertation avec la Région.

4/4 Les leçons à tirer de la mise en oeuvre de l'innovation dans les transports publics

L'innovation dans les transports publics porte à la fois sur les matériels roulants, les systèmes d'aide à l'exploitation et les systèmes d'information multimodales, les systèmes de paiement (plus de 40 systèmes développés dans les réseaux depuis 20 ans avec les problèmes d'interopérabilité posés, l'organisation des nouveaux services de mobilité (modes doux, covoiturage ou autopartage) ou l'organisation et le financement des systèmes de transport.

Les collectivités organisatrices sont confrontées en la matière à des enjeux de court terme, comme les effets à venir de la réforme des collectivités locales ou la réduction des émissions de gaz à effet de serre, à des enjeux de moyen terme comme le financement des infrastructures et des services ou la gouvernance des aires métropolitaines et des enjeux de long terme comme l'invention et la prise en charge des nouvelles formes de mobilité ou les véhicules décarbonés.

Les investissements des collectivités organisatrices s'inscrivent dans la moyenne et longue durée: si les investissements de type billétique ou systèmes d'aide à l'exploitation ont des durées de vie limitées à 5 ou 10 ans, ceux portant sur le matériel roulant guidé constituent en revanche des enjeux à 20 ou 30 ans compte tenu des coûts d'investissement concernés (de 20 à 40 millions du kilomètre de ligne pour un système de transport de type tramway).

L'expérimentation est donc souvent un passage obligé dans le secteur des transports publics: le VAL de Lille, le métro automatique de Lyon, le TVR à Nancy et Caen ou le dispositif d'alimentation par le sol pour le tramway de Bordeaux n'auraient pu aboutir sans l'implication de villes décidées à innover et à « essayer les plâtres ». Ceci pose la question de la prise de risques par la collectivité, de sa marge de manoeuvre, de la nécessaire période d'essais avant mise en service et des responsabilités respectives de l'Etat et des collectivités. L'innovation paraît bien constituer un risque partagé.

a) le cas du TVR (transport sur voie réservée)

Il est rappelé que le TVR relève d'un choix de politique industrielle activement soutenu par l'Etat dans les années 1990 pour apporter une réponse aux besoins d'agglomérations de taille moyenne qui n'avaient pas les moyens d'investir dans un mode lourd : ces systèmes étaient réputés être plus économes en matière de coûts d'investissement et de coûts de possession, combiner les avantages de la bimodalité et pouvoir fonctionner en mode guidé et en mode routier.

Le choix de matériels de transport innovants classés sous le vocable transport intermédiaire a certes été, à Nancy et à Caen comme à Clermont-Ferrand, une décision des collectivités intéressées prise dans le cadre de leur libre administration. A la même époque, d'autres collectivités, également en position de choix, reculaient devant le risque lié à l'innovation, en dépit des investissements commerciaux de Bombardier.

Toutefois l'Etat a participé au développement du transport intermédiaire de trois manières :

- en participant financièrement au développement du concept ainsi qu'à l'expérimentation des différents matériels notamment dans le cadre du PREDIT,
- en finançant chacun des TCSP précités dans le cadre de la circulaire du 28 février 1994 au titre de l'aide directe apportée alors au développement des TCU respectivement pour Nancy 22 M€ et Caen 40.8 M€.
- au titre de ses missions régaliennes au regard de la sécurité en homologuant le matériel dans son fonctionnement routier (Code de la Route) et en autorisant la mise en service dans son fonctionnement en transport guidé (décret Sécurité des transports guidés de 2003).

Après la mise en service initiale du TVR à Nancy (fin 2000) où des pertes de guidage ont conduit à une interruption de service d'un an, l'État est de nouveau intervenu en diligentant une mission du CGPC (rapport Desbazeille) au titre de la sécurité. Après modification du matériel et de l'infrastructure qu'il a en partie financée (1,2 million d'euros M€), il a autorisé la reprise du service en mars 2002. Ce retour d'expérience a permis une mise en service ultérieure (novembre 2002) mieux maîtrisée à Caen alors que l'appel à la concurrence avait été lancé plus tôt (1993).

L'État, tout en assurant son rôle au titre de la sécurité, a donc promu le transport intermédiaire à une époque où il était une solution crédible. Il n'a pas à regretter de l'avoir fait en province comme à Paris, avec Lohr comme avec Bombardier ou RVI. Il a ainsi élargi ainsi l'offre, incité les constructeurs traditionnels de tramway sur rail comme d'autobus à améliorer leurs produits. L'effet conjugué de la concurrence et de l'innovation a été à l'origine d'une baisse des coûts des TCSP, du moins hors aménagements des espaces publics.

Il ne peut cependant désormais se désintéresser de la situation des AOTU de Nancy et Caen compte tenu de son implication passée dans les processus de mise en œuvre du système de transport de type TVR. Cette position a abouti à diligenter deux missions d'appui du CGEDD, l'une pour valider les modifications à apporter au système de guidage de ce matériel en 2004 et une seconde en 2009 pour déterminer après retour d'expérience la durée réelle de vie résiduelle de ces matériels et les investissements de modernisation à réaliser pour fiabiliser l'exploitation de ces matériels innovants à leur époque de conception mais désormais obsolètes compte tenu du développement des bus à haut niveau de service et de la baisse de prix des tramways ferroviaires.

Ceci démontre qu'une collectivité peut faire face aux risques identifiés de tout matériel innovant à partir du moment où le matériel a fait l'objet des développements nécessaires et des périodes de tests et de marches à blanc requis, ce qui pose la question de la mobilisation au moment opportun de la surexpertise du réseau scientifique et technique au profit des collectivités, au-delà des procédures de contrôle a priori de mise en service au titre de la réglementation des transports guidés ou de l'instruction des demandes de subvention.

b) La nécessité pour l'Etat de combiner contrôle a priori et expertise collégiale pour réussir le déploiement de matériels et produits innovants.

Instruite par le retour d'expérience du TVR à Nancy et Caen, la Direction des Transports Terrestres a décidé en 2004 d'accompagner le choix du SMTC de Clermont -Ferrand de mettre en place une nouvelle génération de tramway sur pneu (le TRANSLOHR) à travers une convention quadripartite associant l'INRETS, le constructeur, l'autorité organisatrice et le ministère (y compris le service technique des remontées mécaniques et des transports guidés) pour accompagner et fiabiliser les derniers développements du produit et la phase de test et de marche à blanc sur le réseau en situation réelle. Ces développements ont fait l'objet ultérieurement d'une convention d'intéressement entre l'autorité organisatrice et le constructeur, l'autorité locale recevant des royalties sur les ventes à d'autres clients.

Cette démarche pourrait être utilement être utilement dupliquée pour les cas de déploiement de produits et de services innovants à travers la mobilisation d'une expertise collective débouchant sur un diagnostic partagé y compris dans un processus de dialogue compétitif.

C) L'intérêt pour les collectivités de se regrouper pour standardiser leurs besoins et de procéder par groupement de commandes pour peser sur les prix.

Proposition: faciliter l'implication et la prise de risques des collectivités locales dans l'achat de matériels et de produits innovants dans le champ du transport public grâce à la mobilisation amont et aval de la capacité d'expertise du réseau scientifique et technique de l'Etat.

4/5 L'exemple de Paris-lab

Plus récemment Paris Lab le laboratoire Paris Région innovation a été créé en 2009 à l'initiative de la Ville de Paris avec le soutien de la Région Ile-de-France. Cette association a pour missions :

- L'expérimentation grandeur nature sur le territoire métropolitain : Le laboratoire a pour vocation d'identifier des terrains d'expérimentations qui permettent aux porteurs de projets innovants d'expérimenter de nouveaux équipements, technologies ou services. La voirie, les immeubles, équipements municipaux ou encore les espaces verts deviennent ainsi des lieux incubateurs d'une innovation ascendante avec un réel retour d'expérience d'utilisateurs devenus co-concepteurs.

- L'émulation de l'innovation urbaine : Le laboratoire assure une mission de veille sur les besoins des collectivités territoriales afin de proposer et sélectionner les solutions innovantes. Il contribue ainsi à dynamiser le lien entre collectivité et entrepreneurs. Paris Lab apporte son expertise et son concours à la commande publique pour mieux intégrer procédés ou services innovants, il participe à l'élaboration des appels d'offres en intégrant aux cahiers des charges des spécifications évolutives et interopérables, dans tous les secteurs de l'activité urbaine dont, bien sûr, le numérique.

- La veille stratégique et la promotion de l'innovation : lieu ressource pour les communautés de chercheurs et d'entrepreneurs comme pour le grand public, Paris-Lab a pour objectif de mettre à disposition sur son site internet une veille de l'innovation en milieu urbain, information internationale et actualisée par Paris Lab et ses réseaux d'experts contributeurs. (Source Paris Lab)

Un exemple d'action innovante

PANAMMES 2009-2014 : zone d'expérimentation

La Mairie de Paris, en coopération avec l'Institut de la Vision, développe autour du Centre Hospitalier des Quinze-Vingts, dans le 12ème arrondissement de Paris, une zone d'expérimentation afin d'améliorer l'accessibilité des malvoyants et des malentendants.

Il s'agit du projet Panammes : Projets d'Aménagements Nouveaux pour améliorer l'Accessibilité des Malvoyants, Malentendants et Sourds.

De 2009 à 2014, par phases successives de 6 mois, des technologies innovantes nouvelles issues des recherches industrielles de PME et de grands groupes seront testées par un panel d'utilisateurs déficients visuels, pour leur permettre de mieux s'orienter et s'informer dans la Ville.

Après appel d'offre, une dizaine d'entreprises a été retenue. Quatre types de besoins feront l'objet d'expérimentations :

> La sécurité (éviter d'obstacles, localisation de travaux, d'un accident, de manifestations, etc.)

> Le positionnement (indication du numéro de rue, d'une station de taxi, etc.)

> L'orientation (moyens permettant d'aller d'un point de la ville à un autre)

> Les informations sur la vie de la cité (annonces institutionnelles, publicités, etc.)

Pendant la période d'expérimentation, l'Institut de la Vision et ses partenaires évalueront grâce à un panel d'utilisateurs représentatif des déficients visuels et auditifs, les aspects cognitifs pour évaluer le comportement des utilisateurs. Des psychologues, des ergothérapeutes, des orthoptistes et des cliniciens participeront à la validation de la fonctionnalité de ces produits.

Au cœur du projet et de la zone d'expérimentation, l'Institut de la Vision – centre de recherche sur les maladies oculaires – accompagnera les industriels dans le développement de leurs technologies d'aide au handicap et labellisera les projets retenus.

Un centre de prototypage virtuel au sein de l'Institut de la Vision permettra également de tester les produits avant leur mise en place sur la voirie. Ce laboratoire permettra de recréer les ambiances sonores et lumineuses de la ville tout en simulant une vision atteinte d'une pathologie rétinienne.

La marque PANAMMES a été déposée par la Ville de Paris et cédée à l'Institut de la Vision.

Les industriels ayant été labellisés par l'Institut de la Vision pourront ensuite utiliser la marque PANAMMES dans le cadre d'une sous-licence. (Source Paris Lab).

Liste des propositions

Les propositions de la mission relèvent de champs différents et concernent notamment la gouvernance des dispositifs et des organismes et les compétences des collectivités locales:

-En matière de gouvernance, si l'Etat souhaite une implication plus forte des collectivités, la mission recommande:

- que l'Etat associe davantage les collectivités territoriales aux choix stratégiques en matière de recherche innovation notamment dans les domaines qui les concernent conformément à la décentralisation et aux principes de gouvernance du Grenelle de l'environnement,
- que l'Etat associe davantage les collectivités territoriales aux appels d'offres, aux choix des projets et pas seulement comme donneurs de subventions notamment dans les domaines qui relèvent de leurs compétences décentralisées,
- en matière de transports que l'Etat associe davantage les collectivités locales (Régions, agglomérations, départements) au conseil d'orientation du PREDIT et dans ses groupes opérationnels,
- que l'Etat examine l'articulation entre le programme PUCA, certains pôles de compétitivité et le programme villes durables de l'ANR,
- que les pôles de compétitivité associent davantage les collectivités locales pour les sujets les concernant, au-delà des contributions financières au fonctionnement des pôles,
- que le programme investissements d'avenir permette aussi des expérimentations et associe des collectivités locales aux choix,
- que les expériences en matière de recherche européenne soient mieux diffusées et connues.

En matière d'organisation du réseau scientifique et technique

La mission rappelle les recommandations du rapport CGEDD n ° 5847-01, audit sur le réseau scientifique et technique et en particulier la préconisation de regrouper les CETE en un organisme unique ouvert aussi aux collectivités locales.

En matière juridique et de compétences décentralisées

Sur le volet juridique, en matière de compétences, constatant les interventions existantes des collectivités , la mission recommande

- que les compétences des Régions en matière de recherche innovation soient mieux reconnues et que leur rôle de chef de file soit précisé et articulé avec les interventions des autres collectivités,
- que la clause de compétence générale soit maintenue pour permettre leur intervention par exemple en cas d'expérimentation,
- que des ressources financières ou fiscales propres leur soient maintenues au titre de l'exercice de ces compétences,
- de rassembler dans un chapitre spécial du code des marchés publics les dispositions particulières applicables à l'innovation la recherche développement et l'expérimentation,
- de rédiger un guide des bonnes pratiques de l'acheteur public pour la recherche et l'innovation.

Annexes

- 1 Lettre de mission
- 2 Liste des personnes et organismes rencontrés
- 3 La politique d'innovation routière du MEEDDM
- 4 L'observatoire des pôles de compétitivité
- 5 Carte des pôles
- 6 Tableau grand emprunt
- Glossaire

Annexe 1

Lettre de mission

Courrier arrivé le :

22 DEC. 2009



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE,
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER,
en charge des Technologies vertes et des Négociations sur le climat

**Conseil général de l'Environnement
et du Développement durable**

Le Vice-Président

Référence CGEDD n° 007105-01

La Défense, le 22 DEC. 2009

Note

à l'attention de

Monsieur Patrick LADIA,
Monsieur Bernard DEUMIE,
inspecteurs généraux de l'administration
du développement durable

Madame Elisabeth DUPONT-KERLAN,
ingénieur général des ponts, des eaux
et des forêts

Par note du 26 novembre 2009, la Directrice de la recherche et de l'innovation a demandé au Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) de diligenter une mission sur l'implication des collectivités locales dans les projets de recherche et d'innovation.

Je vous confie cette mission enregistrée sous le n° 007105-01 dans le système de gestion des affaires du CGEDD.

Conformément à la procédure en vigueur, je vous demande d'adresser votre rapport de fin de mission au président de la 5ème section et de m'en faire parvenir simultanément un exemplaire, aux fins de transmission à la Directrice de la recherche et de l'innovation.

Claude MARTINAND

Copies : M. le Président et M. le Secrétaire de la 5ème section
M. le Président et Mme la Secrétaire de la 2ème section

Recours, recours, valables et logiques
Energie et climat Développement durable
Prévention des risques Infrastructures, transports et mob.

**Présent
pour
l'avenir**

www.cgedd-eg@developpement-durable.gouv.fr

Tour Pascal B - 92055 La Défense cedex - Tél : 33 (0)1 40 60 21 22 - Fax : 33 (0)1 40 61 23 24

MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE,
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER
en charge des Technologies vertes et des Négociations sur le climat

Commissariat Général au Développement

Paris, le 26 NOV. 2009

Le directeur de la recherche et de l'innovation

Note

à

Monsieur le Vice-Président
du Conseil Général de l'environnement
et du développement durableRéférence : DIR n° 52
Vos réf. :

Objet : implication des collectivités locales dans les projets de recherche et d'innovation

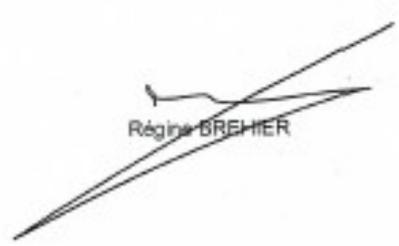
Certains établissements de recherche et certains pôles de compétitivité nous ont fait part de difficultés pour impliquer des collectivités locales en tant que partenaires de projets de recherche ou d'innovation, alors même que beaucoup de domaines d'action de notre ministère paraissent pouvoir donner lieu à un intérêt réciproque : mobilité, urbanisme, ...

Le fait que des dispositions aient été prises pour favoriser l'innovation dans les marchés publics ou que l'ANR accepte désormais de financer (à coût marginal) les contributions de collectivités locales dans des projets de recherche ne paraît pas suffisant : des obstacles, notamment juridiques, freineraient leur implication (ce point est mentionné dans le rapport du groupe de travail sectoriel « ville-urbanisme-habitat » constituant l'annexe 5.e du rapport du comité opérationnel « recherche » du Grenelle de l'environnement).

Je souhaiterais qu'une mission du CGEDD, associant des compétences sur la recherche et l'innovation d'une part, le droit de la commande publique d'autre part, puisse être engagée pour :

- cerner les attentes des collectivités locales en matière de partenariat de recherche et d'innovation dans les domaines de l'aménagement et des transports ;
- diagnostiquer, notamment pour les phases am de la de la recherche et de l'innovation, les obstacles à leur implication, puis proposer des mesures aptes à y remédier.

Une telle mission pourrait être focalisée sur l'Île-de-France (en liaison avec le pôle de compétitivité AdvanCity) et également sur la région Rhones-Alpes (en lien avec l'INRETS et le pôle LUTB).



Régine BREHER

 Présent
pour
l'avenir

www.developpementdurable.gouv.fr

Tour Voltaire, 92256 La Défense Cedex

Annexe2

Liste des personnes et organismes rencontrés

Ministère MEEDDM

Direction de la recherche et de l'innovation : Pierre Valla

Mission Transports intelligents(dgitm)

Jean-François Janin

PUCA

Danièle Valabregue

Jacques Donzelot

Pôle Advancity

Thierry Delarbre directeur du pôle

Michel Ray VP innovation du pôle, directeur innovation EGIS

Vincent Cousin

Isabelle Couteau

Jean-Claude Degand (MOVIKEN)

Conseil régional Ile-de-France

Vincent Lidsky directeur général adjoint

Suzanne Srodogora directrice de la recherche et de l'innovation et de l'enseignement supérieur

Cendrine Cruzille chef du service valorisation de la recherche

Conseil général Seine-et-Marne

Sonia.Dutartre directrice générale adjointe de Seine-et-Marne développement

Ville de Paris Innov lab

Jean-François Gallouin

Pôle LUTB

Nadine Mordant INRETS

LUTB :Pascal NIEF

Conseil régional Rhône-Alpes

Gilles le Chatelier directeur général des services

Association des Régions de France

Renaud Fabre délégué recherche enseignement

Communauté urbaine de Lyon Grand Lyon

M Laigle directeur des services économiques et de l'innovation

Isabelle Fontany chef de projet cleantech

Pierre Gréau chef de projet chimie environnement Axelera

Florent Chante transports, LUTB

DREAL DIRECCTE Rhône Alpes

Thierry Cheynel chef de service DREAL

Patrick Metral direction régionale économie concurrence consommation travail emploi

Association des Régions de France

Renaud Fabre délégué recherche enseignement

ANR

Ludovic Valadier responsable département partenariats

Pascal Bain ville durable

Innovation routière

Jean Bonny LCPC

Laure Millefaux SETRA

Bruno Verdon MIGT, Président du comité d'innovation routière

Observatoire des pôles de compétitivité

Thierry Weil Ecole des Mines

Philippe Lefebvre Ecole des Mines

DATAR

M Daubresse

Ministère chargé de l'industrie

DGCIS

Emmanuel Clause

Ministère de l'Intérieur

DGCL

Stanislas Bourron sous-directeur des compétences et des institutions locales

Daniel Solana chef de bureau à la DGCL

PREDIT

Bernard Duhem

GART

Reginald Babin

Annexe 3

Le soutien à l'innovation routière

Article 75 du Code des marchés publics

Arrêté NOR : EQUR0700502A du 7 mars 2007

Décision NOR : EQUR0790503S du 7 mars 2007

Annexe à la décision du 7 mars 2007

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE

Décret n° 2006-975 du 1^{er} août 2006 portant code des marchés publics

NOR : ECOM0620003D

Paru au Journal officiel de la République française du 4 août 2006

Extrait de l'annexe :

Section 5

Marchés réalisés dans le cadre de programmes expérimentaux

Art. 75. 3 Les pouvoirs adjudicateurs qui réalisent des ouvrages qui ont pour objet de vérifier la

pertinence, sur un nombre limité de réalisations, des projets retenus par l'Etat dans le cadre d'un programme public national de recherche, d'essai et d'expérimentation, peuvent passer, pour leur réalisation, des marchés de maîtrise d'oeuvre ou de travaux, au terme d'une procédure de mise en concurrence conforme au présent code, limitée à des opérateurs économiques choisis parmi ceux dont les projets auront été sélectionnés par le jury du programme public national, après publication d'un avis d'appel public à la concurrence. Un protocole d'expérimentation est passé entre le pouvoir adjudicateur et l'organisme public responsable du programme national.

Arrêté relatif à la création d'un programme public national de recherche, essai et expérimentation dans le domaine de la voirie et des réseaux divers

NOR : EQUR0700502A

Le ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer ;

Vu la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales et notamment son article 18 ;

Vu le décret n° 2005-471 du 16 mai 2005 fixant l'organisation de l'administration centrale du ministère de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer ;

Vu le décret n°2006-975 du 1^{er} août 2006 relatif au code des marchés publics et notamment son article 75.

ARRETE:

Article 1^{er}

Il est créé un programme public national de recherche, essai et expérimentation dans le domaine de la voirie et des réseaux divers. Ce programme national est établi à partir des objectifs d'innovation de l'État,

des collectivités territoriales ou des concessionnaires publics ou privés ayant la charge de construire, exploiter ou entretenir des infrastructures routières publiques.

Article 2

La mise en oeuvre du programme public national de recherche, essai et expérimentation se traduit par des

appels à projets d'innovation dans le domaine de la voirie et des réseaux divers donnant lieu à la passation de marchés publics de travaux ou de maîtrise d'oeuvre pour la réalisation d'expérimentations, le

cas échéant en application de l'article 75 du code des marchés publics.

Article 3

Le directeur général des routes définit les modalités d'organisation et contrôle l'exécution de la mise en oeuvre du programme public national, objet du présent arrêté. Il signe les protocoles d'expérimentation visés à l'article 75 du code des marchés publics.

Article 4

Le directeur général des routes est chargé de l'exécution du présent arrêté qui sera publié au Journal officiel de la République française.

Fait à Paris, le 7 mars 2007

Le ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer

Pour le ministre et par délégation :

Le directeur général des routes

Patrice PARISÉ

Décision prise en application de l'arrêté du 7 mars 2007 relatif à la création d'un programme public national de recherche, essai et expérimentation dans le domaine de la voirie et des réseaux divers

NOR : EQU0790503S

Le ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer,

Vu l'arrêté du 7 mars 2007 relatif à la création d'un programme public national de recherche, essai et expérimentation dans le domaine de la voirie et des réseaux divers,

Considérant qu'en application de l'article 18 de la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales il appartient à l'État de veiller à la cohérence et à l'efficacité du réseau routier dans son ensemble, ainsi qu'au développement des savoir-faire et des techniques dans le domaine routier ;

DECIDE:

Article 1^{er}

Il est créé un comité de l'innovation routière présidé par un membre du Conseil général des ponts et chaussées ; ce comité est chargé de recueillir les attentes des services routiers de l'État, des collectivités territoriales ou des concessionnaires publics ou privés en matière d'innovation.

Le comité dresse une synthèse annuelle des thèmes collectivement jugés prioritaires.

Article 2

Il est constitué un groupe d'experts routiers chargé d'apporter conseil et assistance scientifique et technique au comité de l'innovation routière.

Article 3

Le programme public national créé par l'arrêté du 7 mars 2007 concerne tous les domaines de la technique routière, notamment les terrassements, les ouvrages d'art, les chaussées et les équipements, tant en matière de construction que d'entretien et d'exploitation des infrastructures. Il est mis en oeuvre selon les modalités décrites en annexe à la présente décision.

Article 4

La mise en oeuvre du programme public national donne lieu à des appels à projets d'innovation publiés

au bulletin officiel d'annonces des marchés publics et au journal officiel de l'Union européenne, ainsi que dans la presse spécialisée. Un jury dont la composition est arrêtée par le directeur général des routes à l'occasion de chaque appel à projets est chargé de sélectionner les projets susceptibles de bénéficier d'un soutien de l'État. La liste des lauréats est publiée dans les mêmes conditions que les appels à projets.

Article 5

Le soutien apporté par l'État aux lauréats est fonction du degré de maturité scientifique et technique des projets sélectionnés.

Si les projets nécessitent des travaux complémentaires de recherche ou de validation, les lauréats sont invités à présenter leur projet aux instances chargées du financement de la recherche en bénéficiant d'une assistance du réseau scientifique et technique du ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer.

Si les projets sont plus aboutis au plan scientifique, un cadre d'expérimentation est proposé aux lauréats par le service d'études techniques des routes et autoroutes. Ce document fixe les conditions dans lesquelles les expérimentations retenues sont organisées et leurs résultats validés.

Article 6

Selon les types de projets innovants à expérimenter, le directeur général des routes propose des sites du réseau routier national ou invite les maîtres d'ouvrages représentés au comité de l'innovation routière à en proposer sur leur propre réseau pour réaliser des expérimentations de projets lauréats.

Article 7

Les expérimentations peuvent faire l'objet de marchés de travaux ou de maîtrise d'oeuvre conclus par les maîtres d'ouvrage publics intéressés en application de l'article 75 du code des marchés publics ou suivant d'autres procédures prévues par ce code. Le cadre d'expérimentation visé à l'article 4 de la présente décision fait partie des documents contractuels du dossier de la consultation. Si le maître d'ouvrage n'est pas l'État, le directeur général des routes formalise l'engagement de soutien de celui-ci dans un protocole d'expérimentation précisant en particulier le rôle des services du réseau scientifique et technique du ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer dans le suivi de l'expérimentation.

Article 8

Les expérimentations font l'objet d'évaluations selon les modalités décrites en annexe à la présente décision et les principaux résultats sont publiés dans la presse professionnelle d'audience nationale.

Article 9

La présente décision sera publiée au *Bulletin officiel* du ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer.

Fait à Paris, le 7 mars 2007

Pour le ministre et par délégation

Le directeur général des routes

Patrice PARISÉ

Annexe à la décision du 7 mars 2007 prise en application de l'arrêté du 7 mars 2007 relatif à la création d'un programme public national de recherche, essai et expérimentation dans le domaine de la voirie et des réseaux divers

Modalités d'organisation du programme public national de recherche, essai et expérimentation dans le domaine de la voirie et des réseaux divers

L'arrêté en date du 7 mars 2007 attribue au directeur général des routes la compétence d'organiser un programme public national de recherche, essai et expérimentation dans le domaine de la voirie et des réseaux divers. Ce programme est dit "PPN " dans la suite du texte.

La présente annexe précise les modalités d'organisation du PPN ainsi que le rôle des différents acteurs intervenant dans ce programme.

Elle définit en particulier :

- les modalités de choix des thèmes d'innovation ;
- les modalités de présentation des offres ;
- le mode de désignation des lauréats ;
- le cadre d'expérimentation liant l'Etat et chaque lauréat du PPN candidat à une expérimentation ;
- le protocole d'expérimentation associant l'Etat aux autres gestionnaires de voies routières souhaitant offrir un site d'expérimentation aux lauréats du PPN.

1- Cadre général

Avec l'objectif de soutenir l'innovation dans le domaine de la voirie et des réseaux divers, l'État a défini un PPN destiné à répondre aux besoins prioritaires de tous les maîtres d'ouvrages concernés par ce domaine. Cette initiative résulte des termes de l'article 18 de la loi du 18 août 2004 qui prévoit que "*Sur les réseaux relevant de leur compétence, les collectivités territoriale set leurs groupements définissent conjointement avec l'État les programmes de recherche et de développement des savoir-faire techniques dans le domaine routier.*"

La présente annexe définit les conditions dans lesquelles est géré ce PPN afin d'assurer à tous les organismes concernés ou potentiellement intéressés transparence, équité et efficacité.

2- Choix des thèmes d'innovation

La création du comité de l'innovation routière (CIR) permet de recueillir les attentes des différents maîtres d'ouvrages et gestionnaires de voiries routières ainsi que du réseau scientifique et technique du ministère de l'équipement. Le CIR est présidé par un membre du Conseil général des ponts et chaussées.

La création du groupe des experts routiers (GER)¹ a pour objet d'apporter un appui scientifique et technique au CIR. Le mandat donné aux membres du CIR et du GER est d'une durée de 3 ans.

¹ Cf le texte fondateur paru sous le timbre du Sétra "Propositions pour une relance du soutien à l'innovation routière" (juin 2006)

Le GER est composé d'experts du domaine provenant du réseau scientifique et technique du ministère de l'équipement et des services techniques des collectivités territoriales ou désignés par les organisations représentant la profession. Il est présidé par un responsable d'organisme du réseau scientifique et technique du ministère chargé de l'équipement. Il soumet chaque année, à la fin du premier semestre, des suggestions de thématiques pouvant donner lieu à des innovations à soutenir.

Sur cette base, le CIR dégage les priorités des maîtres d'ouvrage des différents réseaux et propose au directeur général des routes une liste de thèmes faisant l'objet d'attentes de solutions innovantes.

En s'appuyant sur la liste établie par le CIR, le directeur général des routes arrête les thèmes qui font l'objet d'un appel à projets d'innovations. Les thèmes retenus une année sont systématiquement reconduits une seconde année pour permettre la plus grande mobilisation possible des acteurs.

L'appel à projets d'innovations fait l'objet d'une publication au BOAMP, au JOUE et dans la presse professionnelle.

3- Présentation des offres

A compter de la date d'envoi à la publication de l'appel à projets d'innovation, les candidats potentiels disposent d'un délai de 60 jours pour remettre leur projet. Les offres peuvent provenir d'organismes publics ou privés.

Les offres doivent s'inscrire dans les thèmes retenus par le directeur général des routes.

Toutefois, des projets peuvent être présentés en dehors de ces thèmes prioritaires et être retenus à raison de 10 % au maximum des projets lauréats.

Les candidats présentent leur offre dans un dossier composé :

- d'un engagement signé par un représentant légal de l'organisme candidat ou de chaque organisme partie prenante en cas de projet conjoint ;
- d'un descriptif scientifique ou technique du projet d'innovation. Ce chapitre précise les performances attendues et les méthodes suggérées pour les évaluer ;
- d'une description des acquis de nature à crédibiliser la faisabilité du projet (recherches préalables effectuées, résultats d'essais de laboratoire ou in-situ, publications, ...) ;
- en cas de candidature à une expérimentation, d'une description des caractéristiques du site souhaité (type et taille, localisation régionale, période annuelle, durée d'intervention et de suivi, ...) ;
- d'une note explicitant le coût relatif par rapport aux solutions classiques.
-

4- Modalités de désignation des lauréats du PPN

Le directeur général des routes constitue chaque année un jury d'environ dix personnes choisies parmi les membres du CIR et du GER auxquelles sont adjointes des personnalités indépendantes reconnues pour leur capacité d'expertise dans les thèmes objets du PPN.

Le jury est présidé par le directeur du Sétra.

Pour chaque projet reçu, le président du jury, en s'appuyant sur le comité exécutif du GER, désigne un rapporteur issu du ministère chargé de l'équipement et au moins deux experts. Le rapporteur procède à l'analyse des avis des experts et présente un rapport de synthèse au jury. Le jury établit la liste des projets lauréats en prenant en compte la pertinence et la valeur scientifique et technique des projets proposés et en expliquant les déterminants de son choix.

Le directeur général des routes publie la liste des lauréats du PPN établie par le jury.

Pour les projets lauréats candidats à l'expérimentation, un cadre d'expérimentation défini au paragraphe suivant est établi. Le délai de validité d'un projet lauréat est de deux ans. C'est la période pendant laquelle les lauréats peuvent être retenus pour une expérimentation dans le cadre du PPN.

Pour les projets qui relèvent de démarches de recherche ou de validation préalable à l'application dans un ouvrage réel, l'Etat accompagne les lauréats pour finaliser l'innovation proposée. Les membres du jury, ainsi que les rapporteurs et les experts s'engagent à respecter strictement la propriété intellectuelle et industrielle des proposant et la confidentialité de leurs offres.

5- Cadre d'expérimentation

Pour chaque projet sélectionné par le jury et retenu pour des expérimentations sur site réel, le

Sétra, en collaboration avec le comité exécutif du GER, établit un cadre définissant les modalités de suivi du projet permettant de juger de la pertinence et de l'efficacité de l'innovation considérée.

Ce cadre contient notamment :

- les caractéristiques générales attendues des sites expérimentaux;
- les éléments à fournir par le candidat au lancement de l'expérimentation ;
- les points de contrôle permettant de valider le projet lors des phases de réalisation et de suivi de l'ouvrage ou d'une partie d'ouvrage expérimental ;
- les conditions nécessaires d'identification de l'innovation ;
- les critères de jugement de la validité du projet ;
- le nom et qualité du rapporteur désigné au sein du ministère chargé de l'équipement pour assurer le suivi du projet ;
- les noms et qualités des autres personnes susceptibles d'avoir à connaître du projet ;
- l'engagement de confidentialité de l'expert et de tout autre intervenant désigné par l'administration pour suivre le projet et en juger.

6- Protocoles d'expérimentation

L'État s'engage à mettre à disposition certains de ses chantiers pour permettre l'expérimentation de projets sélectionnés. Il sollicite les autres maîtres d'ouvrages susceptibles d'offrir des sites et assure la coordination nécessaire à cet égard.

Les maîtres d'ouvrage volontaires pour accueillir une expérimentation sont invités à signer un protocole d'accord régissant leurs relations avec l'État.

Ce protocole comprend notamment :

- la description du site d'accueil proposé pour l'expérimentation et agréé par l'expert désigné dans le cadre d'expérimentation ;
- le descriptif des moyens du RST mis à disposition du maître d'ouvrage pour lui apporter un appui scientifique et technique tout au long de l'opération, depuis l'élaboration des pièces techniques du contrat lié à l'expérimentation jusqu'aux conclusions finales sur la validité du projet ;
- l'engagement du maître d'ouvrage à faire référence au cadre d'expérimentation dans la mise au point de son marché ;
- l'engagement du maître d'ouvrage à offrir toutes facilités à l'expert chargé de suivi de l'expérimentation.

S'ils sont soumis au code des marchés publics, les maîtres d'ouvrages souhaitant accueillir une expérimentation peuvent passer un marché en application de l'article 75 de ce code. Si la sélection des lauréats opérée par le jury de l'appel à projets ne permet pas de garantir un minimum de concurrence (3 propositions), le maître d'ouvrage peut lancer un appel d'offres classique avec ouverture à des variantes.

Annexe 4

L'observatoire des pôles de compétitivité

www.observatoirepc.org

extrait lettre octobre 2009

Dossier

« Contrat de performance » et « Feuille de route stratégique » : Retour d'expérience des Pôles et des Régions

L'essentiel

La majorité des Pôles ont signé cet été, avec l'Etat et les Régions (et celles des collectivités territoriales qui le souhaitent), leur « contrat de performance » pour les années 2009-2011. La principale nouveauté de ces contrats tient d'une part à la précision des missions et objectifs (assortis d'indicateurs de suivi) assignés aux Pôles, d'autre part au fait que Régions et collectivités soient désormais officiellement associées à la politique des Pôles, au-delà de leur participation déjà reconnue aux comités des financeurs.

L'Observatoire des Pôles de Compétitivité a organisé en septembre un premier retour d'expérience sur l'élaboration de la feuille de route stratégique et du contrat de performance des Pôles, à travers le montage d'un séminaire sur ce thème, l'organisation d'un groupe d'échanges entre Pôles, et enfin des entretiens avec des acteurs des Régions et des Pôles.

Globalement, la démarche est jugée plutôt positive par les Pôles rencontrés, même si certaines incertitudes demeurent - notamment quant à leur capacité d'action sur certaines des missions nouvelles qui leur sont assignées (création d'entreprises, financement des PME) - et si beaucoup de Pôles s'interrogent, tant sur la possibilité d'obtenir un financement privé à 50% de l'animation, que sur l'engagement financier réel de l'Etat (rentabilité des plateformes exigée à 3 ans, emprunt, décroissance du financement de l'animation).

Côté Régions, ce qui frappe, c'est la variété des expériences dans le dialogue avec l'Etat et dans les résultats qui en sont issus. S'il est clair, pour quasiment toutes les Régions interrogées, qu'il a fallu batailler pour se faire reconnaître par l'Etat une vraie place dans la négociation des contrats de performance, l'issue a été assez variable d'une région à une autre, notamment au regard des missions effectivement assignées aux Pôles et du financement public de l'animation des Pôles. Ces résultats, brièvement esquissés ici, sont précisés ci-dessous.¹

1. Avec les contrats de performance, l'Etat précise ses attentes

La nouveauté des contrats de performances 2009-2011, comparés aux contrats-cadre de Pôles signés en 2006 et 2007, tient avant tout à la précision des attentes de l'Etat vis-à-vis des Pôles et à la définition des indicateurs de suivi des résultats (ou « performance »).

Côté « objectifs » des Pôles, l'Etat a imposé à chaque Pôle d'établir une « feuille de route stratégique » mise en annexe du contrat de performance et en constituant la pièce maîtresse. Cette feuille de route stratégique devait satisfaire un certain nombre d'attentes précises, définies par l'Etat et présentées à de multiples reprises. Il s'agissait, schématiquement, de définir les grands objectifs du Pôles à différents horizons (3, 5 et 10 ans), tant en termes de marchés que de technologies ; puis de définir les moyens ou objectifs intermédiaires en vue d'atteindre ces objectifs stratégiques ; enfin de préciser les formes d'organisation et les moyens (financiers, humains) qui permettraient de réaliser ces

¹ Ce dossier s'inspire largement d'un article sur l'évolution de la gouvernance multi-niveaux des Pôles (UE, Etat, Régions), liée à la phase dite 2.0. : Ph.Lefebvre, « Cluster policy in France : regions and multi-level governance in a state-led policy », Colloque *Cluster Policies in Europe*, Nantes, October 2009.

actions. Le plus intéressant tient moins à ce découpage, classique, qu'à sa déclinaison, assez précise, et aux exigences de sérieux concernant ce travail (en réponse sans doute au constat d'une certaine faiblesse des Pôles en matière de stratégie, qui transparaissait dans le rapport d'évaluation de 2008). En effet, à un niveau général et, si possible, pour chacun des créneaux visés ou verrous technologiques auquel s'attaquer, le pôle se devait d'effectuer une analyse de son positionnement par rapport à d'autres clusters dans le monde (complémentarités, concurrence) et de proposer une analyse SWOT. Les moyens ou objectifs intermédiaires de cette stratégie devaient être déclinés selon un ensemble de rubriques prédéfinies : projets collaboratifs de R&D, projets structurants ou plate-formes d'innovation, politique urbaine et d'infrastructures, synergies entreprises-recherche-formation, gestion des compétences et formation, implication des PME et création d'entreprises, développement durable, rayonnement international et commercial, enfin, financement privé du Pôle.

Pour s'assurer du sérieux de ce travail, l'Etat avait défini un processus d'interaction autour de ces feuilles de route stratégique : remise au GTI d'une première version de la stratégie en décembre 2008 ; retours et demandes de compléments de la part du GTI, voire, le cas échéant, accompagnement fortement suggéré du Pôle dans le travail d'élaboration de sa stratégie, notamment par des cabinets-conseils ; remise d'une seconde version, quasi-définitive, pour la fin mars 2009 ; enfin finalisation des contrats de performance pour juin 2009, avec signatures des diverses parties prenantes dans la foulée. Dans ce processus, l'Etat s'est efforcé de préciser ses attentes, de donner des exemples (la démarche d'élaboration stratégique suivie par un Pôle), de suggérer des méthodes (présentation de méthodes par des consultants à la demande de l'Etat), de vérifier que les exigences posées en termes de contenu attendu (positionnement, analyse SWOT, etc.) soient bien satisfaites – tout en évitant de s'immiscer dans la rédaction de cette feuille de route stratégique et en s'efforçant d'effectuer une validation simplement formelle de la stratégie (pas de validation sur le fond) par le biais de questions posées sur les orientations retenues ou sur leurs fondements.

Côté suivi de ces objectifs et contrats, l'Etat a demandé à tous les pôles de fournir un ensemble d'indicateurs communs (les indicateurs déjà suivis par les services statistiques de l'Etat, enrichis des indicateurs ayant servi de base à l'évaluation 2008) et de proposer, pour refléter la singularité des stratégies et objectifs poursuivis par chacun, des indicateurs de suivi propres à chaque Pôle. On dénombre ainsi 70 indicateurs communs (moitié moins, si l'on compte différemment²) et, selon les Pôles, de l'ordre de 10 à 20 indicateurs spécifiques. A cela s'ajoute, côté organisation et moyens, l'exigence de tenue d'une comptabilité analytique du Pôle par grandes activités, qui permette de juger de l'efficacité de son action (combien de temps et de ressource sont consommées par l'aide au montage de projets, par la labellisation des projets, etc.). Enfin, indicateurs de performance et comptabilité analytique doivent remonter une fois par an à tous les signataires du contrat, avant tenue d'un comité de suivi annuel réunissant le Pôle et ces signataires (Etat central, Etat déconcentré, Région(s), collectivités) et décidant d'éventuelles inflexions au contrat.

Les attentes de l'Etat, pas toujours bien lisibles avant l'évaluation de 2008, sont donc devenues beaucoup plus précises, de même que le sont les procédures de suivi des Pôles.

² Un des indicateurs demandés est « le nombre de projets de R&D retenus pour un financement public – dont FUI, dont Oséo, dont ANR, dont collectivités locales, dont fonds européens » : on peut ou bien ne compter qu'un seul indicateur ou bien en compter six.

2. Contrats de performance : une capacité de pilotage interne accrue pour les Pôles... sauf dans certains domaines importants

Pour les Pôles, l'exercice d'élaboration de la feuille de route stratégique et du contrat de performances leur donne un cadre d'action plus clair. Les exigences étatiques de méthode dans l'élaboration de la stratégie ont conduit à des réflexions souvent plus poussées qu'elles n'avaient été jusque là, notamment sur les fondements des orientations retenues : état de l'art ; positionnement vis-à-vis de la concurrence nationale, européenne et mondiale ; analyse des forces, faiblesses, opportunités et menaces. Ces réflexions et leur formalisation ont permis des échanges au sein même des pôles - entre l'équipe d'animation ou le Bureau, souvent en charge de l'élaboration de la stratégie, et les membres du Pôle ou certains de leurs représentants (conseil d'administration, membres des commissions thématiques ou des domaines d'activités du pôle, etc.) - et entre le Pôle et les Régions et collectivités qui le soutiennent. Dans les deux cas, cela a eu pour effet une compréhension approfondie des orientations retenues, mieux partagée, autrement dit l'établissement de bases plus affirmées tant pour le pilotage interne de l'action du Pôle que pour sa gouvernance multi-niveaux.

L'établissement d'un système formalisé de contrôle externe (indicateurs, comité de suivi annuel Etat-Collectivités-Pôle) contribue également à renforcer la capacité de pilotage interne du Pôle. Par exemple, l'avancement et les résultats des projets collaboratifs de R&D seront examinés par le comité de suivi annuel Etat-Collectivités-Pôle sur la base des informations communiquées par le Pôle, ce qui signifie que les Pôles devraient désormais disposer d'un suivi plus régulier et plus substantiel des projets qu'ils ont contribué à faire financer, avec des points annuels sur leur avancement, les éventuelles difficultés qu'ils rencontrent dans la coopération et sur le fond, et les résultats intermédiaires qu'ils obtiennent. La comptabilité analytique par activités que demande l'Etat, une autre nouveauté, est certes contraignante : mais elle aidera aussi les Pôles à mieux comprendre leur activité et à mieux doser leurs efforts. Enfin, il est évident que les indicateurs de suivi à fournir régulièrement, considérablement étoffés, pourront aider au pilotage interne du Pôle - notamment les indicateurs de suivi « spécifiques », ceux que chaque pôle a lui-même défini comme reflétant ses spécificités et ses actions prioritaires. Il arrive que les Pôles ne soient pas encore très satisfaits des « indicateurs spécifiques » qu'ils ont proposés et qui figurent dans le contrat - soit que ces indicateurs ne constituent que des approximations très grossières des phénomènes à suivre, soit que certains phénomènes importants pour saisir les vrais enjeux du Pôle n'aient pu donner lieu à l'établissement d'indicateurs de suivi (phénomènes qualitatifs notamment), soit encore que le pôle préfère n'exposer publiquement que des indicateurs sur lesquels il espère atteindre de bons résultats, et suive en interne des indicateurs plus utiles à son pilotage. Plusieurs pôles projettent ainsi d'affiner leurs indicateurs de suivi, soit dans le cadre d'un tableau de bord à usage interne, soit en proposant une évolution des indicateurs suivis dans le cadre du contrat de performance.

Ce renforcement global des capacités interne et externe de pilotage des Pôles ne signifie pas, toutefois, que l'action des Pôles soit aisée. Les attentes et orientations sont plus claires, les indicateurs de suivi également - mais l'incertitude demeure souvent sur le degré d'efficacité des moyens d'action envisageables pour atteindre tel objectif. Cette incertitude concerne notamment la capacité des Pôles à générer de façon *maîtrisée* des projets collaboratifs innovants de R&D. Elle concerne également les objectifs nouveaux que l'Etat a assigné aux Pôles, dans le cadre de la phase 2.0. de sa politique. Ces objectifs nouveaux sont de deux sortes : l'action des Pôles en matière de création d'entreprises et d'aide au financement privé des start-up et des PME ; l'action des Pôles en matière de structuration de leur éco-système, que ce soit à travers la proposition de « plateformes d'innovation » (des équipements partagés entre entreprises, formation et recherche, qui doivent être rentables au bout de 3 ans) ou à travers la politique urbaine et d'infrastructures. La création d'entreprises innovantes et le financement privé des start-up et PME innovantes sont des questions lancinantes, travaillées depuis des décennies sans réponse satisfaisante trouvée à ce jour en France, et la capacité d'action des Pôles en la matière, sans être négligeable, est sans aucun doute limitée - d'autant que ces questions sont prises en charge

par d'autres types d'acteurs que les Pôles et supposent de mobiliser, voire parfois de créer (pour le financement), ces acteurs. L'incertitude touche également la capacité à proposer des plateformes d'innovation réellement intéressantes, ie des plateformes qui permettent effectivement d'ouvrir des voies réellement novatrices, tout en étant rentables dans un délai court (3 ans). Quant à l'action des Pôles en matière de politique urbaine et d'infrastructure, on sent bien qu'ils peuvent être force de proposition mais que, in fine, les décisions en la matière leur échappent, comme leur échappent les décisions sur le financement des projets collaboratifs de R&D ou des plateformes d'innovation. Face à ces incertitudes de fond, certains Pôles ont choisi une tactique de prudence : ils se sont engagés sur des niveaux d'objectifs qui, au regard de leur expérience, leur paraissent raisonnables.

La clarification des orientations et des indicateurs de suivi apportée par les contrats de performance est sans aucun doute positive, pour le pilotage interne et pour le pilotage externe des pôles. Un danger serait toutefois que cette clarification laisse penser que l'action des Pôles est désormais relativement simple et facilement maîtrisable. Aussi, si la capacité d'évaluation externe (et d'auto-évaluation) des Pôles est considérablement renforcée par les contrats de performance, il importe que le dialogue entre signataires du contrat le soit également, notamment autour des zones d'incertitude. Cela signifie, par exemple, que les Pôles comprennent mieux pour quelles raisons un projet intéressant selon eux se voit refuser un financement (ce qui signifie qu'il y ait une plus grande clarté sur les critères d'allocation de fonds qui sont réellement mobilisés dans les décisions des pouvoirs publics). Cela signifie aussi que les difficultés de maîtrise de l'action dans certains domaines (génération de projets innovants, création d'entreprises innovantes, financement privé des PME, etc.) soient explicitées, mieux partagées et discutées entre parties prenantes de la politique des Pôles, entre autres à l'occasion de ces comités de suivi annuels des Pôles.

3. Régions : des attentes variées vis-à-vis des Pôles et des partenaires inégalement considérés par l'Etat

La grande nouveauté des contrats de performance, en terme de gouvernance, réside dans l'association officielle des Régions (et des collectivités qui le souhaitent) à la signature des contrats de performance de Pôle, à côté de l'Etat. A notre connaissance, jusqu'à présent, toutes les Régions ont accepté de signer ces contrats : il faudra toutefois attendre la fin du processus (tous les contrats ne sont pas signés) pour être sûr que toutes les Régions l'ont effectivement fait. Derrière cette association officielle, beaucoup de Régions signataires expriment en effet qu'il a fallu batailler fermement pour exister, face à l'Etat, dans le processus de négociation des contrats de performance de Pôles.

Au-delà des éventuelles rémanences d'un Etat naguère fort centralisé, trois points ont été sources de divergences entre l'Etat et les Régions (voire les collectivités). Le premier concerne la vocation des Pôles : s'agit-il avant tout de favoriser l'innovation par la R&D (vision de l'Etat) ou, plus largement, de favoriser le développement économique et les différentes formes d'innovation – technologique, certes, mais aussi industrielle, commerciale, organisationnelle, etc. (vision de la plupart des Régions) ? Le deuxième concerne le financement des projets de R&D des Pôles : s'agit-il de financer avant tout les Pôles mondiaux (pratique de facto de l'Etat) ou de s'engager à financer aussi les Pôles dits « nationaux », pour autant qu'ils présentent des dossiers de qualité équivalente, même si leurs montants financiers sont moindres (attente de nombre de Régions, dont certaines parlent d'un désengagement de l'Etat, le FUI notamment, vis-à-vis des pôles nationaux) ? Le troisième sujet de contentieux a touché le financement de l'animation et du fonctionnement des Pôles, l'Etat ayant fixé unilatéralement une règle selon laquelle l'animation-fonctionnement des Pôles ne pourrait être financée par des fonds d'origine publique (Etat, collectivités) qu'à hauteur de 50% maximum, le reste devant provenir de fonds d'origine privée. La plupart des Régions n'adhèrent pas à cette règle et mettent en avant divers arguments : la jeunesse de leurs Pôles, l'importance des PME dans ces Pôles, les

missions de développement économique des Pôles (qui sont des missions de service public), les leçons des expériences étrangères.

Face à ces sources de divergences entre Etat et Régions, l'examen de ce qui s'est passé dans 7 Régions (situées, dans l'ensemble, parmi celles qui font plutôt partie des plus avancées des 22 régions françaises en matière de recherche et d'innovation), laisse apparaître des scénarios très variés de rapports autour du contrat de performances. Nous les présenterons autour de 4 figures.

La première figure est celle où la doctrine officielle de l'Etat en matière de Pôles est respectée sans trop de mal et où, dans le même temps, la Région arrive à faire entendre ses attentes particulières vis-à-vis des Pôles. C'est le cas d'une des sept Régions examinées. Ici, les orientations de l'Etat, notamment autour de l'orientation avant tout R&D des Pôles, n'ont pas posé de problème majeur à la Région et celle-ci, en s'appuyant notamment sur l'avancement de son schéma régional d'innovation (SRI), a précisé dans le contrat de performances ses attentes propres vis-à-vis des Pôles en matière de thématiques de recherche et d'innovation.

Un deuxième cas de figure est celui où les relations Etat-Région autour du contrat de performances n'ont pas été tendues mais où la doctrine officielle de l'Etat – notamment sur l'orientation 'innovation technologique' des Pôles – a été de fait enrichie ou assouplie. C'est le cas d'une Région qui a réussi, dans la continuité de ce qu'elle avait négocié pour les premiers contrats-cadres de Pôles en 2006 et en cohérence avec sa maturité en matière de politique de clusters et d'innovation, à faire figurer en préambule des contrats de performance de ses Pôles que les pouvoirs publics (dans leur ensemble) étaient attentifs à ce que le Pôle déploie des actions sur tous les aspects de l'innovation : technologique – mais aussi commercial, organisationnel, etc. Une autre Région peut être classée dans le même cas de figure mais pour des raisons cette fois différentes : ici, l'Etat n'a tout simplement pas discuté les objectifs de développement économique de filières d'activité (à côté d'objectifs de R&D, bien sûr), mis en avant par les Pôles en accord avec la Région. Ces objectifs ont été acceptés d'emblée, sans remarque ni débat.

Le troisième cas de figure est celui où, cette fois, les débats autour de l'orientation des Pôles et la possibilité ou non d'y intégrer des objectifs de développement économique au-delà de la seule innovation par la R&D ont été assez ardues. Deux des sept régions examinées ont vécu cette situation et la solution finalement adoptée a été la même dans ces deux cas. Un *modus videndi* a été trouvé autour de l'idée que les Pôles pourraient, tout en satisfaisant impérativement les objectifs de l'Etat, servir des objectifs plus larges que la seule innovation technologique. Et que, dans ce cadre, la règle de limitation des financements publics à 50% des frais d'animation et de fonctionnement du Pôle s'appliquerait seulement aux missions réalisées par le Pôle au sens restreint, ie dans son acception par l'Etat – les collectivités étant libres de financer plus largement le Pôle pour les missions de développement économique général qu'il assume par ailleurs.

Deux Régions, enfin, relèvent d'un quatrième et dernier cas de figure. Pour ces Régions, les divergences de vues avec l'Etat ont été profondes et la question de signer ou non les contrats de performance des Pôles s'est posée avec acuité et n'a été dénouée que tardivement. Pour une de ces deux Régions, la solution trouvée a été de rajouter un paragraphe, en préambule au contrat de performances, dans lequel il est indiqué que les objectifs de tel Pôle de la région s'inscrivent dans les orientations de la Région et que les pouvoirs publics veilleront à l'articulation du Pôle avec les autres dispositifs régionaux – suggérant par là qu'il n'y a pas antagonisme mais continuité entre les objectifs poursuivis par le Pôle dans le cadre du contrat de performance et les orientations de la Région en matière de développement économique. Concrètement, la Région a signé par ailleurs des conventions avec les Pôles, dans lesquels ses objectifs propres, plus larges que l'innovation technologique, apparaissent. Pour l'autre Région, l'origine du conflit semble différente. Elle tiendrait à la faible place laissée par l'Etat à la Région dans la rédaction du contrat de performances, alors même que la Région a le sentiment que l'Etat se désengage de plus en plus des pôles dits « nationaux » et que la contribution financière de la Région aux projets des Pôles est déjà supérieure à celle de l'Etat (du moins, supérieure aux fonds alloués par le FUI).

4. Au total, une gouvernance multi-niveaux (UE, Etat, Régions et collectivités, Pôles) à géométrie variable et évolutive

Globalement, avec les nouveaux contrats de performance, la gouvernance multi-niveaux des Pôles est un peu moins dissymétrique qu'elle n'était. La place des Régions et collectivités dans la gouvernance des Pôles, déjà importante en pratique, s'est officiellement renforcée ; celle des acteurs privés pourrait se renforcer avec le financement à 50% des activités d'animation et de fonctionnement des Pôles ; et, avec la décroissance planifiée des contributions de l'Etat à ce budget d'animation et de fonctionnement, il arrive même dans certains Pôles que l'Europe³ devienne, en 2011, le premier des financeurs publics du fonctionnement des Pôles.⁴ Malgré ces inflexions, les rapports Etat-Région autour des Pôles restent dans l'ensemble marqués par une forte dissymétrie.

Ces rapports Etat-Régions autour des contrats de performance de Pôles sont aussi très variables - et cela, alors même que la doctrine officielle de l'Etat a considérablement gagné en précision, par rapport à la période 2005-2008. Ces variations nous ont paru relever de trois sources :

- les Pôles ou objets de discussion entre Etat et Régions : les pôles mondiaux, plutôt bien dotés par l'Etat et souvent soutenus par des grandes entreprises, sont moins l'objet de divergences entre Etat et Régions (les Régions sont plus soucieuses des Pôles mal dotés et des PME) ;
- les Régions : elles disposent d'une capacité variable d'argumentation face à l'Etat, notamment au regard de leur expérience et maturité sur les questions de clusters et d'innovation ; elles acceptent ou non la vision de Pôles de compétitivité centrés sur l'innovation par la R&D ; elles acceptent ou non la règle de financement de l'animation des Pôles à 50% par des fonds privés ; l'historique de leurs relations avec l'Etat est plus ou moins paisible ; enfin, selon les cas, elles peuvent présenter, avec les autres collectivités, un front plus ou moins uni face à l'Etat ;
- l'Etat, enfin, est lui aussi facteur de variation : selon les cas, l'Etat en dialogue avec les Régions sur les Pôles peut être l'Etat central, l'Etat déconcentré ou les deux ; et l'Etat central est, malgré l'ombrelle commune du GTI, un Etat à visages multiples en réalité et à sensibilités variables (selon les ministères et autres organismes au sein du GTI), qui opère parfois des arbitrages différents.

Ce premier retour d'expérience, partiel, sur l'élaboration des contrats de performance et feuilles de route stratégiques mérite évidemment d'être conforté. Surtout, avec les acteurs de cette politique, l'Observatoire des Pôles de Compétitivité s'attachera à suivre comment les contrats de performance et feuilles de route stratégiques vivent dans la durée. Vos témoignages sont bienvenus.

Philippe Lefebvre
philippe.lefebvre@ensmp.fr

³ L'Europe, jusque là peu présente dans la politique française des Pôles, pèsera plus sur elle à l'avenir, notamment via l'obligation faite aux Régions françaises d'établir des Stratégies Régionales d'Innovation qui font la part belle aux clusters et Pôles.

⁴ C'est le cas notamment quand les collectivités signataires du contrat de performance de Pôle sont nombreuses.

Annexe 5

La nouvelle carte des pôles de compétitivité



- Pôle dont le label est renouvelé
- Nouveau pôle de compétitivité, dans le domaine des éco-technologies
- Nouveau pôle de compétitivité à vocation mondiale, dans le domaine des éco-technologies

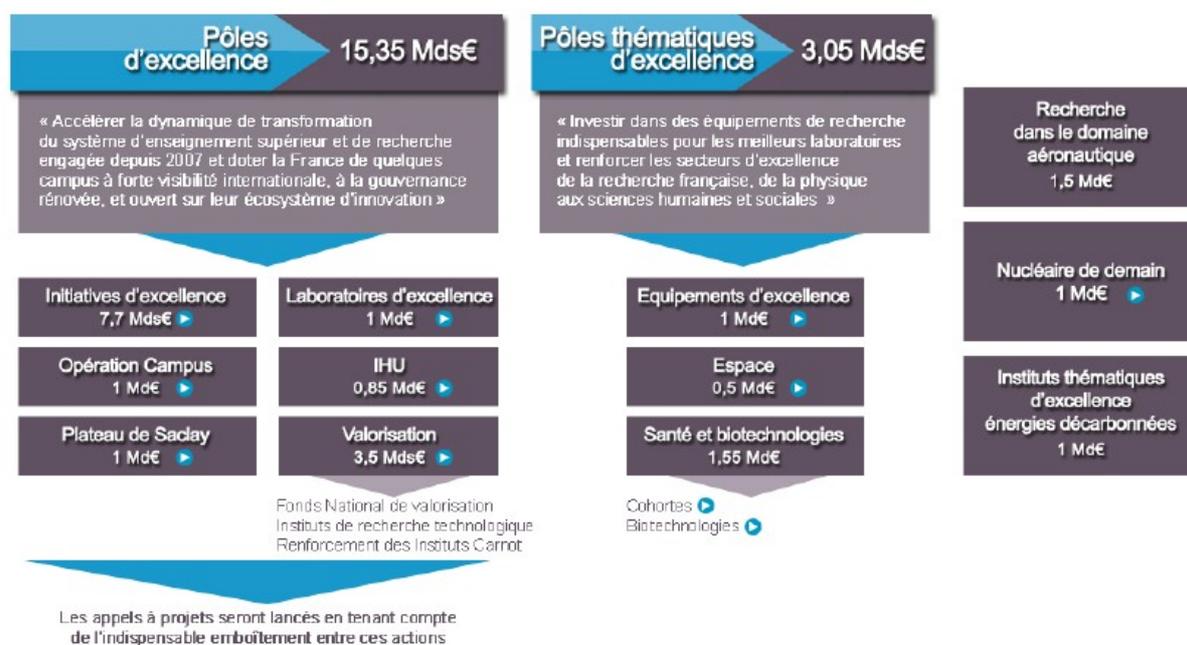
- Pôles de compétitivité dont le label a été renouvelé en 2008
- mondial
 - à vocation mondiale
 - national



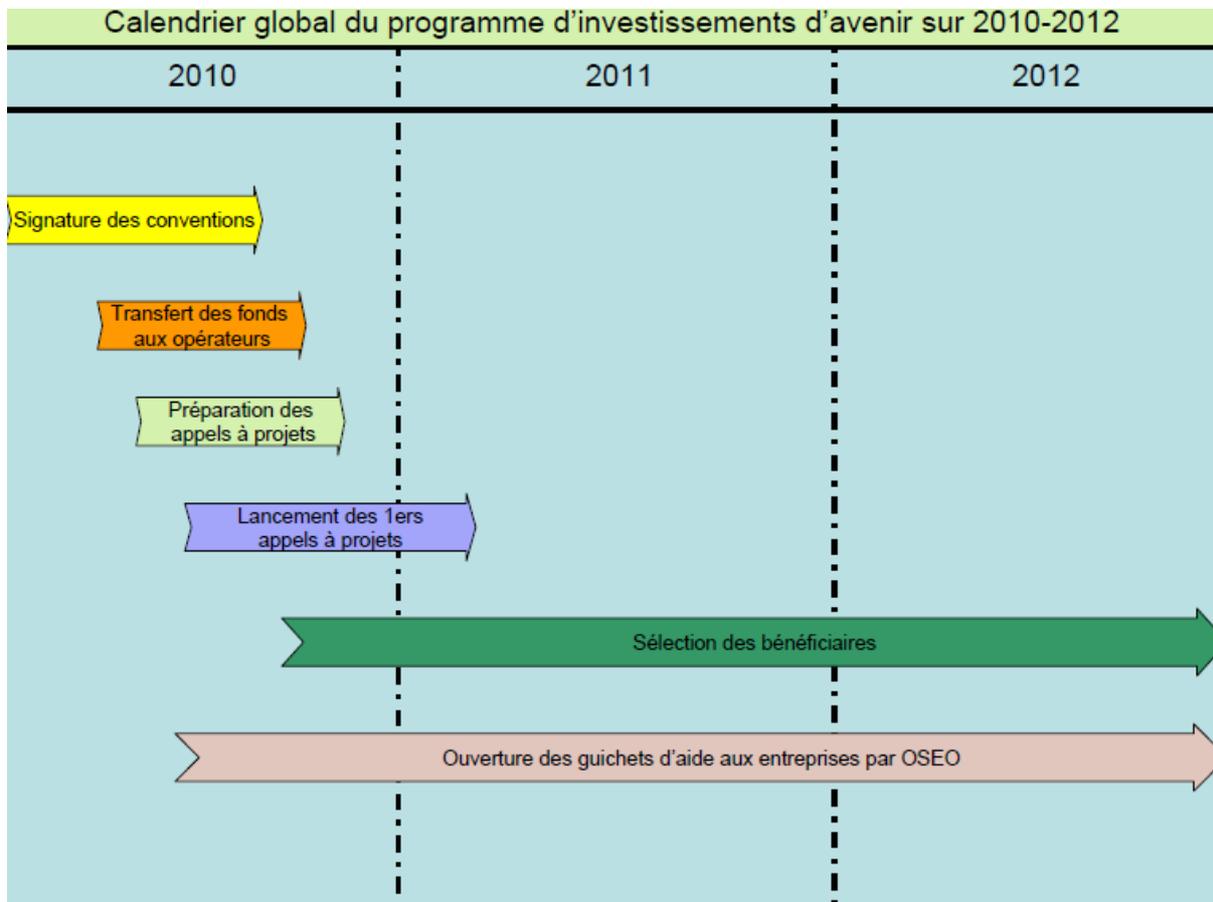
Annexe 6

Tableau du grand emprunt investissements d'avenir

Mission Recherche et Enseignement supérieur 21,9 Mds€



Source : Loi de finances rectificative pour 2010



GLOSSAIRE DES TERMES UTILISES

ADEME : agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
ANAH : agence nationale pour l'amélioration de l'habitat
ANR : agence nationale de la recherche
ANRU : agence nationale de la rénovation urbaine
AOTU : autorité organisatrice de transport urbain
ARF : association des régions de France
CGCT : code général des collectivités territoriales
COMOP : comité opérationnel
DGCL : direction générale des collectivités locales
DIACT :délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires
DGCIS : direction générale de la compétitivité de l'industrie et des services
DIM :domaine d'intérêt majeur
EPCI :établissement public de coopération intercommunale
FUI :fonds unique interministériel
GART : groupement des autorités responsables des transports
GTI :groupe de travail interministériel
IFP : institut français du pétrole
LUTB : Lyon urban truck and bus
PCRD :programme cadre de recherche et de développement
PREBAT :programme de recherche sur l'énergie dans le bâtiment
PREDIT : programme de recherche et d'innovation dans les transports terrestres
PRES :pôle de recherche et d'enseignement supérieur
PUCA :plan urbanisme construction architecture
REHA : requalification de l'habitat collectif
SMTC : syndicat mixte de transport collectif
SNRI :stratégie nationale de recherche et d'innovation
STIF : syndicat des transports d'Ile de France
TCSP :transport collectif en site propre
TVR : transport sur voie réservée
UTP : union des transports publics

Ressources, territoires, habitats et logement
Énergie et climat Développement durable
Prévention des risques Infrastructures, transports et mer

**Présent
pour
l'avenir**

Conseil général de l'Environnement
et du Développement durable

7^e section – secrétariat général

bureau Rapports et Documentation
Tour Pascal B - 92055 La Défense cedex
Tél. (33)01 40 81 68 12/45