

POUR UNE RELANCE DE L'INVESTISSEMENT PUBLIC

1. QUELQUES IDEES POUR UNE APPROCHE GLOBALE SUR LA RELANCE D'UN INVESTISSEMENT PUBLIC DYNAMIQUE, SUPPORTABLE ET DURABLE

La relance de l'investissement public est impérative, et ce de manière véritablement dynamique, pour répondre aux besoins et défis de notre société du XXI^{ème} siècle.

Il est indispensable que l'acteur public redevienne un moteur à la fois de notre économie et d'un service public repensé, responsable et nécessairement durable.

2. COMMENT Y PARVENIR ?

2.1. La prise en compte des besoins réels

Il convient déjà de redonner un sens logique à l'action publique.

De même que nos collectivités existent avant tout pour répondre aux besoins de services publics locaux de leurs administrés, l'important n'est pas pour une collectivité de confier à tout prix un projet à un architecte et / ou des PME (au motif de la connaissance du donneur d'ordre ou du tissu local) plutôt qu'à une entreprise ayant pignon sur rue et apportant un modèle de réalisation intégré (avec des compétences déjà éprouvées et une approche innovante), ce qui doit naturellement et sous certaines conditions rester possible.

Cet objectif doit être de rechercher avant tout la voie optimale pour préserver et développer le patrimoine existant et futur. Cela peut et doit constituer une vision moderne de l'intérêt public.

Il est peu compréhensible qu'il y ait actuellement autant de défiance mutuelle entre le secteur public et leurs prestataires du secteur privé, sur la capacité des uns (les décideurs publics) à choisir le meilleur compromis pour répondre à cette vision, et sur la capacité des autres (les acteurs privés) à trouver les meilleures formules, montages économiques et alliances pour tenir les objectifs des donneurs d'ordre publics..

Des seuils supérieurs à 50M€ sont imposés pour les PPP, par exemple, alors que de petits projets, faisant appel à des technologies nouvelles et intégrant des critères de performance pointus, peuvent être tout aussi complexes à concevoir et réaliser, voire à exploiter.

C'est pourquoi, projet par projet plus qu'en fonction de seuils, et au-delà d'un état des lieux sur l'existant, il convient de faire une évaluation préalable et fine du besoin (nature, finalité...), et de définir ensuite, par une approche globale, les caractéristiques de l'investissement (neuf ou de renouvellement), ainsi que les dépenses de fonctionnement qui en résulteront après la mise en service.

2.2. L'expertise et l'évaluation préalables

Il convient ensuite de rechercher le mode de réalisation/financement le plus susceptible de s'adapter aux contraintes de la dépense publique dans la durée.

Cette approche appelle la création d'une expertise, l'enjeu étant de libérer initiatives et talents, tant du côté public que privé. C'est aux pouvoirs publics d'en être le déclencheur. La mise en place de commissions ad-hoc, dont le travail donnerait lieu à des rapports publics, pourrait y contribuer.

Dans le cadre de cet effort de modernité, l'évaluation préalable pour recourir à un quelconque outil de la commande publique devrait d'ailleurs être la règle générale. Sur la base de ce qui a été constaté pour les contrats de partenariat où l'on a constaté dans différents domaines (transport, mobilier urbain, grands projets architecturaux) des propositions de solutions techniques différentes de la part des concurrents pour un même objectif (exemples : les grands stades, les opérations incluant des engagements de performance ambitieux comme les projets d'éclairage public, les CPPPE...), l'évaluation préalable est considérée comme utile tant par le donneur d'ordre public que par les entreprises.

Tout au plus cette évaluation devrait-elle être plus transparente et notamment rendue publique, mais aussi mobiliser plus de compétences pour éviter d'être un exercice convenu. Une évaluation préalable à la hauteur permettrait à une personne publique engagée pour la première fois dans une opération d'envergure, d'être confrontée à des équipes privées rodées et constituées de professionnels et d'experts extérieurs habitués à ce type de situation, créant d'entrée un déséquilibre dans une relation pourtant voulue comme partenariale.

Faute de moyens ou par méconnaissance, la personne publique concernée est trop souvent tentée de faire appel à une expertise interne qui s'avère insuffisante vu la technicité de ces dossiers.

2.3. La nécessité de l'approche globale

Seule une analyse fine du programme fonctionnel lié à un investissement permet d'en maîtriser les coûts et délais sur l'ensemble du cycle: concevoir, construire, exploiter-maintenir, et aussi financer.

Une telle approche, intégrée par définition, est indispensable pour qu'un contrat global puisse être envisagé, éliminant les interfaces, accélérant la réalisation, entraînant économies

d'échelle et gains de temps. On se heurte encore trop souvent aujourd'hui à une volonté d'allotissement pour satisfaire les lobbies locaux ainsi que la tentation de ne pas modifier les pratiques des services publics concernés.

Pour ce qui concerne les contrats de partenariats signés à ce jour, ce principe d'approche intégrée est sous-jacent, et même en cas d'avenant, le paiement d'un « loyer » sur la durée, modifié ou non, traduit la logique de coût global.

2.4. Un financement privé compétitif et accessible

C'est là un stimulant incomparable pour la tenue des engagements. Qu'il s'agisse d'un investissement neuf ou de renouvellement, y avoir recours pour une opération à moyen ou long terme est habituel. Le surcoût réel ne peut être mis en cause sans en avoir fait parallèlement la balance avec les effets favorables (accélération...)

La vertu du financement de projet utilisé pour des montages en contrat de partenariat tient à l'approche «bancaire» du risque public.

En effet, les financeurs, afin d'apprécier l'impact de l'endettement sur le modèle associé au contrat, cherchent à évaluer la capacité de la personne publique, par ses moyens budgétaires, à s'acquitter des loyers financiers sur la durée.

Dans la logique sous-jacente, le coût financier est plus important pour des petits projets ou pour des donneurs d'ordre publics mal notés. Le montage d'un financement de projets génère des coûts qui sont relativement constants quel que soit le montant d'investissement. Il y a donc un effet de seuil qui pénalise les petits projets.

De même les collectivités qui portent un endettement élevé, ou dont le projet va augmenter significativement l'endettement, peuvent être jugées plus risquées, et en conséquence la dette pour le projet étudié sera plus chère que pour des collectivités financièrement plus vertueuses.

Si l'on tient compte de ces remarques, le financement bancaire défavorise à la fois les petits projets et les collectivités dont l'endettement est élevé, et constitue ainsi un handicap. La traduction la plus simple constatée s'exprime par des coûts de mise en place souvent prohibitifs (commission de montage, experts juridiques) qui surenchérisent le financement du projet, voire par des spreads sur les taux d'intérêts de marché plus élevés (ce qui est souvent mal compris par les élus, qui les comparent au taux d'emprunt des particuliers). Permettre au financement privé de rester compétitif et accessible au plus grand nombre de projets passe par de nouvelles modalités :

- pour les plus petits projets (investissements inférieurs à 15 M€ par exemple), association de financements bancaires avec des financements d'institutions publiques (CDC), avec peut-être cession-acceptation de créance jusqu'à 100%,

- pour de plus grands projets (en tout cas de montant supérieur à 25 M€), recours à des financements obligataires avec le cas échéant mutualisation de projets entre donneurs d'ordre.

En tout état de cause, la structure atomisée des collectivités locales joue contre elles pour un point de vue strictement financier. Qu'il s'agisse d'endettement indirect dans le cadre d'un PPP ou d'endettement direct, ce constat reste le même.

3. QUELQUES PISTES EN FAVEUR DE L'APPROCHE GLOBALE ET DU FINANCEMENT PRIVE

3.1. Une diminution du coût de mise en œuvre

Le coût d'une offre peut être lourd à porter pour les entreprises. L'expérience des PPP le montre.

Pourquoi ne pas organiser un dialogue compétitif avec engagement du secteur public d'un remboursement d'une partie des dépenses, avec contrôle de leur valeur, ce qui inciterait chaque concurrent à sortir des sentiers battus?

On pourrait imaginer un dialogue compétitif qui prévoirait une indemnisation dépendant de l'engagement des compétiteurs en lice.

Dans une 1ère phase, chacun des protagonistes qualifierait son projet (offre initiale non engageante, phase non indemnisée) autour d'une interprétation et d'une vision du projet permettant un 1er dialogue avec l'autorité publique basé principalement sur des critères administratifs et techniques.

Puis une 2ème phase serait consacrée à l'approfondissement du projet autour d'éléments techniques quantifiés, pour permettre d'aborder prix de vente et aspects juridiques et financiers (offre intermédiaire non engageante, indemnisée à un certain taux).

A l'issue du 2ème tour de dialogue, s'enclencherait la dernière phase du projet où les compétiteurs encore présents devraient répondre et s'engager fermement pour la phase finale (engageante et indemnisée à un taux supérieur). Dès lors tous les coûts engagés seraient indemnisés sur une base de cost + fee tout au long du dialogue qui conduirait au choix du candidat proposant le meilleur compromis.

Sur des projets un tant soit peu complexes, l'expertise nécessaire à l'élaboration de l'offre n'est en effet pas remboursée à sa juste valeur, particulièrement pour les perdants.

Stimuler la compétition grâce au dialogue compétitif d'un côté et au remboursement des dépenses d'un autre côté, permettrait la récupération d'une partie significative (par exemple

80% des dépenses engagées, réellement démontrées par l'entreprise). Ce serait là un moyen de diminuer le coût des offres pour les entreprises et d'attirer par exemple les PME françaises, conformément aux souhaits exprimés régulièrement par différents politiques.

3.2. La mise au point d'un contrat type

La mise en place d'un référentiel contractuel, plus particulièrement dans le cas d'offres complexes, pourrait constituer un moyen d'encadrer la mise au point des contrats, permettant également de disposer ainsi de clauses reproductibles.

Tout en saluant le travail de la Mission d'appui aux PPP (MAPPP) de Bercy pour les contrats de partenariat, notamment en ce qui concerne les contrats d'éclairage public (clausier-type), on peut regretter que les entreprises privées concernées n'aient pas été invitées à participer à la mise au point de ce référentiel. Le clausier-type en question est consultable sur le site de la MAPPP.

Sur l'amélioration des cadres juridiques, techniques et financiers, les entreprises avaient ici comme ailleurs à apporter leur expertise. L'échange dans tous les cas ne pouvait être qu'enrichissant.

3.3. Une notation des contrats signés

L'idée pourrait être de désigner un organisme indépendant, proche de la sphère publique comme de la sphère privée (Banque de France, CCI...), qui délivrerait une notation sur les contrats signés ou en passe de l'être, ceci afin de rassurer banques et financiers.

Il s'agirait ici de mesurer l'efficacité potentielle des clauses et autres éléments de montage juridique (structure de la société de projet constituée pour le projet notamment), destinés à fiabiliser les engagements pris, ainsi que de mesurer la tenue de la performance, point tout aussi important.

3.4. En conclusion

Après l'arrêt brutal du pipeline de projets des collectivités depuis mi 2013, et notamment des projets en contrat de partenariat (rythme de 40 à 50 nouveaux projets par an soumis à la MAPPP en 2011 et 2012, rythme d'une douzaine par an en 2013 et 2014, et incertain pour 2015), l'investissement public en 2014 reste atone, caractérisé par une quasi absence de visibilité.

Globalement, les entreprises attendent déjà d'urgence, au vu de la situation actuelle et des difficultés de nombre d'entre elles, une mise en cohérence de la gamme des outils de la commande publique, gamme caractérisée actuellement par un foisonnement de textes

réglementaires, qui plus est de valeurs différentes (le code des marchés n'étant que l'un d'entre eux).

Elles attendent aussi au final une simplification et une lisibilité de ces différents textes qui définissent ces outils et les conditions de recours afférentes.

Plus précisément, elles attendent que soit réamorcé le flux des contrats de partenariat, avec ainsi un geste fort de la part du secteur public, Etat et secteur local, en vue d'une double approche, globale et relative aux financements privés.

C'est à cette seule condition que la croissance sera retrouvée et que les budgets publics pourront être tenus... et au-delà c'est à cette seule condition qu'au niveau politique, le pacte de solidarité/compétitivité trouvera un vrai sens.

Le 5 novembre 2014

Daniel Boscari
Cercle COLBERT

Daniel Boscari est Directeur du Financement des Projets du Groupe SPIE, et animateur du Groupe de travail Public-Privé du Cercle Colbert