

 **OBSERVATOIRE IGD**
COVID-19

Impact de la crise COVID
sur les services publics industriels et commerciaux

POINT D'ÉTAPE AVRIL 2021



1 AN
APRÈS

EXECUTIVE SUMMARY



L'Institut de la Gestion Déléguée publie le troisième point d'étape de son observatoire sur l'impact de la crise COVID sur les services publics industriels et commerciaux.

Cette édition fait le bilan 1 an après le déclenchement de la crise sanitaire, et compare l'activité actuelle à celle de 2019 dans 10 secteurs d'activité.

Pour rappel, la gestion déléguée représentait avant la crise 1,2 millions d'emplois pour un chiffre d'affaires de 130 milliards d'euros, soit **6% du PIB**.

Nous rappelons que la gestion déléguée a permis à notre pays de se doter d'ouvrages et de services publics de qualité au meilleur coût. Cependant, même s'ils ont fait preuve d'une grande résilience, les services publics industriels et commerciaux ont connu une forte baisse d'activité depuis le déclenchement de la crise.

Baisse qui s'échelonne pour 2020 entre **-5% pour l'eau et l'assainissement** à **-80% pour les parcs de stationnement**, en passant par **-40% dans les transports publics de voyageurs**, par exemple.

Au-delà des dispositifs de soutien mis en place par l'Etat, qui ont joué à plein leur rôle d'amortisseur de la crise, les industriels publics et privés et les collectivités locales s'inquiètent de la baisse actuelle de la commande publique qui devrait pourtant participer à la relance.

Les projections 2021 sont mauvaises, après une année 2020 particulièrement difficile, avec **une baisse globale de -25% des appels d'offre**.

Les membres de l'IGD plaident auprès de l'Etat pour que celui-ci assure la relance en s'appuyant sur l'effet de levier du recours à la gestion déléguée et le cas échéant au financement privé.

Ils rappellent que le **Plan de Relance européen** mobilise le recours à cet effet de levier en générant **9,78 euros de fonds privés** pour **1 euro** investi et regrettent le manque d'ambition du plan de relance français en la matière.

Ils espèrent enfin que soient recensés et préparés des ensembles d'investissements à l'instar de ceux que préparent de nombreux pays européens et travailleront dans les mois à venir à identifier les projets dans lesquels ils pourront accompagner l'Etat et les Collectivités pour s'engager, par exemple, dans la transition énergétique et répondre aussi aux Objectifs de Développement Durable.

Ce troisième point d'étape de notre observatoire IGD Covid-19 analyse l'impact de la crise sanitaire sur les services publics industriels et commerciaux.

Avec le recul, on pourra vérifier si nos hypothèses de départ (voir points d'étape au 30 avril 2020, au 30 octobre 2020 et nos 10 propositions pour une relance par la commande publique) étaient justes et quelles sont les conséquences et les grandes évolutions pour les délégataires, les entreprises délégatrices et leurs partenaires.

Cette note, comme celles qui les ont précédées, est le fruit d'un dialogue continu avec les membres et partenaires de l'IGD : services de l'Etat, associations d'élus, industriels publics et privés, financeurs, fédérations professionnelles.

Pour rappel, en 2019, la gestion déléguée, qui regroupe l'ensemble des moyens par lesquels le secteur public et le secteur industriel coopèrent en matière de services publics industriels et commerciaux représentait un chiffre d'affaires en France de 130 milliards d'euros, soit 6% du PIB et 1,3 millions d'employés.

L'impact de la crise sur l'ensemble de ces activités est donc loin d'être anecdotique.

En résumé, la situation au mois de mars 2021 peut se caractériser par les 5 conclusions suivantes :

- 1. Une très grande résilience des services publics délégués, confirmée...**
- 2. malgré une baisse globale d'activité et d'assez fortes disparités sectorielles.**
- 3. Des craintes relatives à la relance de la commande publique confirmées...**
- 4. que le plan de relance ne semble pas suffisamment prendre en compte...**
- 5. alors même que le plan de relance européen fait du recours au financement privé un levier permettant de démultiplier ses efforts et que « Next Génération UE » devrait inciter à développer le recours à des projets d'investissement en gestion déléguée.**

Un grand merci à l'ensemble des membres de l'IGD, de l'AdCF, de Villes de France, de France Urbaine, de Régions de France, de la FNTP, de la FP2E, du SERCE, de la FEDENE, de DSF, de l'ASFA, de la FNMS, du SNRC, de la FFB et à Henry Marty Gauquié, pour leur patience et leur disponibilité.

CONFIRMATION DE LA TRÈS GRANDE RÉSILIENCE DES SERVICES PUBLICS DÉLÉGUÉS...

De nos contacts avec nos homologues européens, il apparaît que les services publics français, et en particulier ceux d'entre eux qui sont délégués, ont fait preuve d'une très forte résilience durant cette première année de crise.

Ce constat a été fait dès notre premier point d'étape du 30 avril 2020, confirmé en octobre et encore aujourd'hui.

Depuis désormais un an, l'immense majorité des services publics délégués - exception faite de ceux qui ont réduit ou arrêté leur activité sur volonté de l'Etat pour lutter contre la propagation du virus - a maintenu le service rendu au public, adapté leurs prestations, poursuivi les chantiers, pris en compte l'ensemble des obligations sanitaires en faisant face aux surcoûts correspondants, maintenu l'emploi et ce, dans un dialogue continu avec leurs clients (Etat ou collectivités locales).

C'est une caractéristique commune à l'ensemble des secteurs publics délégués, et ce y compris aux pires instants de la crise (2^{ème} et 3^{ème} trimestres 2020) alors que des services publics nationaux ou non délégués ont eu plus de difficultés.

En clair, la puissance publique et ses partenaires et délégataires ont fait face ensemble, au service de leurs usagers-citoyens. C'est certainement l'une des leçons positives à retirer de cette crise.

Autre leçon positive, le soutien de l'Etat a été massif, efficace et les décisions ont été rapidement prises¹, même si, comme nous le verrons plus loin, la mise en œuvre opérationnelle de certains moyens fait encore défaut.

¹ Ordonnance n° 2020-319 du 25 mars 2020 portant diverses mesures d'adaptation des règles de passation, de procédure ou d'exécution des contrats soumis au code de la commande publique et des contrats publics qui n'en relèvent pas pendant la crise sanitaire née de l'épidémie de covid-19

...MALGRÉ UNE BAISSÉ GLOBALE D'ACTIVITÉ ET DE FORTES DISPARITÉS SECTORIELLES.

Les services publics sont divers : pour rappel l'observatoire IGD Covid-19 regroupe 13 services publics industriels et commerciaux. L'impact de la crise, tout comme les moyens d'y répondre, ne peuvent donc être uniformes.

Par praticité, nous avons regroupé ces 13 services publics en 10 secteurs d'activité qui ont fait l'objet des précédentes éditions de ce point d'étape : les aéroports, les autoroutes, le bâtiment, l'eau et l'assainissement, l'énergie et les métiers de l'environnement, les remontées mécaniques, la restauration collective, le stationnement, les transports publics de voyageurs, les travaux publics (TP).

LE SECTEUR DES TP qui prévoyait en octobre dernier, **une baisse cumulée** de son activité de **-15%** par rapport à 2019 a vu celle-ci portée en **définitive à -12,5%**.

L'activité reste donc dégradée.

En cumul sur les douze derniers mois, le secteur enregistre **une chute d'activité de -14,1%**, avec par exemple, pour conséquence **un recul de -41% du recours au travail intérimaire**. En revanche, en ce qui concerne les ouvriers permanents, si les heures travaillées sont en baisse, les effectifs conservent leur tendance à la hausse.¹

LE SECTEUR DU BÂTIMENT a connu une baisse de **-15%** de son chiffre d'affaires en volume en 2020 puis un rebond de **11%** en 2021, d'où un solde global de **-5,6%** sur deux ans. Les entreprises et le niveau d'emploi ont résisté en 2020 grâce aux dispositifs publics de soutien, avec une forte inquiétude sur 2021 compte tenu de la chute annoncée de la construction en neuf.²

L'EAU ET L'ASSAINISSEMENT ont été parmi ceux des secteurs qui ont le mieux résisté à la crise.

Pour rappel, le dernier point d'étape de l'IGD, publié fin octobre 2020, faisait état :

- **D'un recul de 5%** dans le secteur des services d'eau et d'assainissement par rapport à l'avant crise (contre -20% en avril 2020),
- D'une baisse des appels d'offre portant sur les travaux dans le secteur du TP et des services d'eau,
- **D'un recul de 25%** pour la commande publique, par rapport à l'avant crise.

En mars 2021, et avec le recul, pour le secteur des services d'eau et d'assainissement l'on constate :

- Une très forte mobilisation des entreprises de l'eau qui continuent d'assurer l'alimentation en eau et l'assainissement des eaux usées 24h/24h,
- La continuité du service tout au long de la crise sanitaire,

¹ Bulletin de conjoncture n°224, FNTP, février 2020 - Dossiers économiques n° 168, FNTP, février 2021.

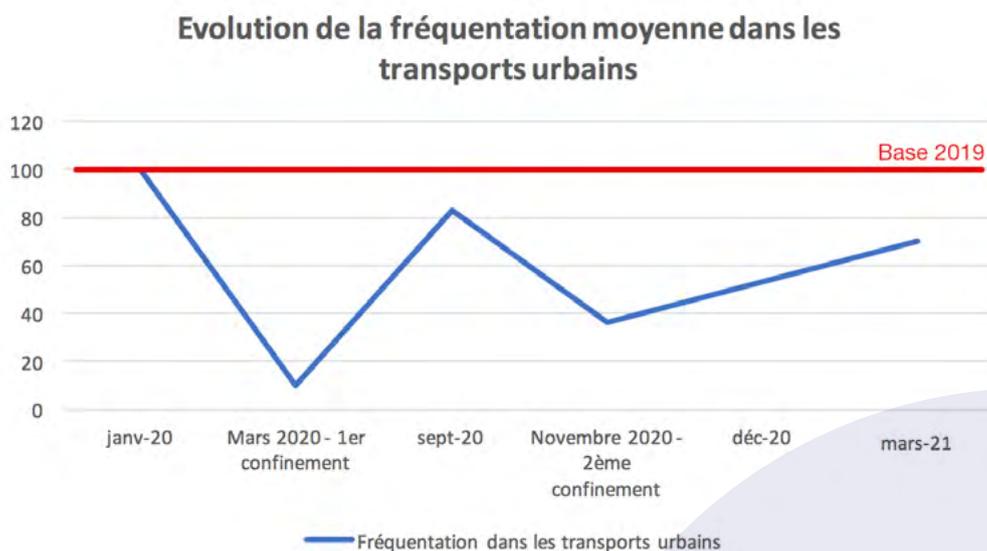
² Note de Conjoncture à mi-mars 2021, FFB, mars 2021.

- Les développements d'outils innovants pour détecter les marqueurs du Covid dans les réseaux d'eaux usées et anticiper les mesures sanitaires des collectivités (dont Réseau Obepine),
- Une baisse de l'activité travaux, également due à la mise en place de nouveaux exécutifs et à la réorganisation territoriale,
- Des charges complémentaires apparues notamment sur les boues d'épuration (interdiction d'épandage des boues non hygiénisées, qui vont perdurer), les différents surcoûts liés à la gestion de la crise ou encore sur les impayés.¹

LES TRANSPORTS PUBLICS DE VOYAGEURS comptent parmi les secteurs qui ont été les plus impactés par la crise Covid. Il est à craindre que l'impact soit durable, en particulier en ce qui concerne le taux de fréquentation, alors que l'offre de transports est revenue à la normale.

Ainsi, en ce qui concerne l'activité transport urbain :

Sur l'ensemble de l'année 2020, la fréquentation moyenne a été de l'ordre de **60%** par rapport à l'année antérieure : tombée à moins de **10%** lors du premier confinement, elle a progressé rapidement pendant l'été pour tendre vers **80-85%** à l'automne avant de fléchir à nouveau à partir de novembre dernier en raison du renforcement du télétravail et des mesures prises dans les zones à forte circulation virale (couvre-feu, fermeture des bars-restaurants, lieux culturels, limitation des événements, etc.). Elle se situe en mars 2021 entre **60** et **80%** de la normale selon les réseaux.²



Source IGD

L'évolution des comportements (télétravail, e-commerce, e-enseignement, etc..) a pour effet une réduction structurelle de la demande de mobilités à caractère durable.

Celle-ci est susceptible d'être contrebalancée à moyen terme par des politiques et des comportements volontaires de réduction de l'empreinte environnementale liée à la mobilité, comme par le

¹ Source : FP2E, mars 2021.

² Source : UTP, mars 2021.

développement de l'offre de service de transport collectif (MAAS, P+R, nouvelles lignes tel Grand Paris Express) ou encore l'accroissement des contraintes environnementales pour l'usage de l'automobile (Zones à faible émission, augmentation des taxes, etc.).

Sur le plan économique, la réduction des recettes tarifaires, l'augmentation des coûts opérationnels, le maintien d'un niveau de service important en dépit d'une faible demande, ont conduit à des coûts importants assumés par les autorités organisatrices et par les opérateurs.

Les mesures mises en œuvre par l'Etat de soutien aux autorités organisatrices ont permis de couvrir une partie des pertes de recettes de versement mobilité et des pertes de recettes tarifaires sous forme de dotations ou d'avances remboursables.

De même les autres dispositifs de soutien de l'Etat (activité partielle) ont pu être sollicités par les opérateurs.

Cependant en dépit des efforts faits, la quasi-totalité des opérateurs de transport urbains affichent des résultats négatifs en 2020.

La perspective d'une diminution durable de la demande, la difficulté pour les autorités organisatrices comme pour les opérateurs d'assumer des surcoûts dans la durée conduit de nombreux réseaux à mettre en place une réduction de l'offre (fréquence, amplitude, etc.).

Le Gouvernement a confié une mission à M. Philippe Duron, ancien parlementaire, afin de réfléchir à l'avenir du modèle économique des transports publics dont les propositions sont attendues en juin 2021.

En ce qui concerne l'activité ferroviaire :

Le fret est à un niveau d'activité de l'ordre de 90 %, depuis le printemps 2020, en recul du fait du ralentissement économique observé dans différents secteurs clients (bâtiment et travaux publics, sidérurgie, automobile, brasserie, etc.).

Après l'effondrement de la fréquentation des voyageurs au printemps 2020, le taux de fréquentation de la clientèle « loisirs » s'est amélioré cet été alors qu'il est resté très bas pour la clientèle « affaires » (à forte valeur ajoutée). Ce constat remet en cause le modèle économique de l'ensemble du système ferroviaire.

Ainsi, SNCF Voyageurs est à -42% sur l'ensemble de l'année 2020, dont :

- **-45%** sur Transilien,
- **-35%** sur TER,
- **-42%** sur Voyages (TGV, OUIGO, Intercités – hors Eurostar et Thalys), dont une baisse de **-60%** sur la clientèle professionnelle, **-40%** sur la clientèle loisirs, **-20%** pour OUIGO.

Alors même qu'il apparaît que les transports publics ne sont pas un lieu privilégié de contamination dès lors que les gestes barrières sont respectés (port du masque observé à plus de 95%), on observe une évolution à la baisse de la demande de mobilité en raison :

- de la digitalisation (visioconférence, télétravail.. télé-enseignement),
- du renoncement à se déplacer (e-commerce, annulation d'évènements, limitation des jauges),
- des règles imposées dans certains pays voisins pour les voyageurs revenant de France (UK, Belgique, Allemagne, Italie ...); Les restrictions aux frontières ont conduit à une réduction drastique des mobilités internationales entraînant des difficultés économiques majeures pour les entreprises concernées,
- de la difficulté à anticiper l'évolution de la situation sanitaire.

Cette évolution est susceptible d'être durable et ses incidences conduisent à une remise en cause des modèles économiques du transport ferroviaire librement organisé (TGV) comme des services sous OSP ferroviaire ou urbains. Il en est de même pour le fret, où le retour à la normale est susceptible de tarder en fonction de l'évolution de l'économie générale.

La réduction de l'offre a été engagée au niveau des services TGV nationaux comme internationaux et s'étend aux services sous OSP, les autorités organisatrices ne pouvant maintenir le niveau de service du fait de la réduction des recettes de ventes de titres et abonnements (-50% en 2020) et de leurs recettes fiscales en dépit des dispositifs de compensation mis en place par l'Etat.

L'Etat a mis en place une aide de 4,1 milliards d'euros dans le cadre du plan de relance afin de recapitaliser SNCF pour lui permettre, notamment, de maintenir le niveau d'engagement des travaux de modernisation et régénération des voies initialement prévues.

La qualité du dialogue et les relations de confiance entre autorités organisatrices et leurs délégataires ont permis de gérer la crise afin d'assurer la sécurité sanitaire et la continuité du service attendues par les voyageurs. Les négociations financières ont conduit à la signature d'avenants permettant une prise en compte des incidences de la crise.

L'ÉNERGIE ET LES MÉTIERS DE L'ENVIRONNEMENT

Dans les métiers de la collecte, du traitement et de la valorisation des déchets et des réseaux de chaleur, conformément aux tendances observées dans le point d'étape du 30 octobre 2020, seules les activités travaux ont été impactées en 2020, le reste (maintenance, exploitation, entretien, conduites d'infrastructures de chauffage, froid, combustion, incinération) est revenu au nominal fin 2020.¹

Le rythme des recrutements repart également à la hausse.

Dans **les métiers de la transition énergétique et numérique**, l'année 2020 s'est conclue sur une baisse de **-8,2%**. Les grands groupes font toutefois face à une nouvelle baisse, les plus petites entreprises étant moins impactées.

L'activité du début de l'année 2021 démarre plutôt bien notamment grâce à la mise en œuvre des carnets de commande non exécutés en 2020 en raison de la situation sanitaire.

La situation est cependant contrastée selon les départements, l'activité liée au secteur public restant encore impactée par les changements de majorité municipale et le poids du télétravail.

Les carnets de commande se remplissent doucement ce qui pourrait créer une incertitude sur l'activité en 2022.

41% des chefs d'entreprises concernés tablent pour une hausse des commandes, quand **33%** craignent une baisse et **26%** une commande stable.²

¹ Source : FEDENE, mars 2021.

² Source : Baromètre trimestriel « Activité des entreprises de génie électrique et climatique », 4^{ème} trimestre 2020, SERCE, Février 2021.

LE STATIONNEMENT

Pour le mois de février 2021, les parcs de stationnement des villes de moins de 50 000 habitants affichent **une baisse de chiffre d'affaires supérieure à 80%** par rapport à la normale à cette période de l'année ; la baisse est de 58% dans les centres-villes des agglomérations de 100 à 200 000 habitants.

Les parkings d'aéroports génèrent **66% de recettes en moins** et à Paris, **les parkings des gares perdent 76%** de leur chiffre d'affaires. **Les parcs de stationnement de montagne** accusent pour leur part une baisse de chiffre d'affaires de **90%**.¹

LA RESTAURATION COLLECTIVE, autre secteur sévèrement et durablement impacté par la crise Covid, dont la **perte pour les sociétés de restauration collective** pour la seule année 2020 est **estimée à -1,5 milliard d'euros**.

Il est à noter que certains segments dont on avait pensé au début de la crise COVID qu'ils seraient à l'abri, ne l'ont pas été. C'est le cas des maisons de retraite ou des hôpitaux et cliniques, qui ont été impactés par la déprogrammation d'actes médicaux et la prudence des Agences Régionales de Santé à accepter de nouveaux résidents en EHPAD.

La baisse constatée dans les précédentes éditions de l'observatoire s'est poursuivie depuis. Ainsi pour ce début d'année 2021, on constate en matière de fréquentation :

- **-65% sur l'adulte au travail,**
- **-70% en enseignement supérieur,**
- **-10% dans les écoles,**
- **-8% dans le secteur santé médico-social.**²

LES REMONTÉES MÉCANIQUES

Pour rappel, les remontées mécaniques des stations de montagne sont fermées depuis le début de la saison 2020. Ceci a conduit à un chiffre d'affaires nul pour les domaines skiables.

Des négociations sont en cours pour la reprise de l'activité de loisirs pour la fin de la saison 2021, mais plus de **80%** de la saison en chiffre d'affaires est déjà passée.

Les effets de cette crise devraient se faire sentir sur les prochaines saisons, notamment en ce qui concerne la clientèle étrangère qui représente **25%** de la fréquentation des domaines skiables français et **50%** dans les plus importants.³

LE SECTEUR DES AUTOROUTES

Très impacté en avril 2020 (**-90% de trafic et -100% pour les aires de service**) il a, comme prévu en octobre, redémarré tout en accusant une baisse globale du trafic véhicules légers et poids lourds de quelques **-18%** par rapport à l'avant crise.⁴

1 source : FNMS mars 2021.

2 Source : SNRC, mars 2021.

3 Source : DSF, mars 2021.

4 Source : ASFA, mars 2021.

LE SECTEUR AÉROPORTUAIRE

Les gestionnaires délégués, tant publics que privés, d'aéroports ont vu leur activité sévèrement impactée par la crise et les mesures de restrictions des déplacements associées.

Au total, le trafic passagers aura diminué de -67,3% en 2020 par rapport à 2019.¹

Ces infrastructures essentielles ont toutefois poursuivi, tout au long de l'année, leurs missions de service public, en permettant l'accueil des vols de fret (aussi bien denrées alimentaires et biens divers que masques et matériel médical), le rapatriement de Français de l'étranger ou de visiteurs internationaux vers leurs pays d'origine, le transfert de malades ou de personnel soignant entre régions françaises ou vers d'autres pays européens, les transferts d'organes, les vols gouvernementaux.

Elles ont accueilli les passagers dans les meilleures conditions sanitaires lors des périodes de reprise des vols commerciaux et des vols d'affaires.

Il est à craindre que le secteur soit impacté à moyen terme par des évolutions de la demande de mobilité liée à différents facteurs (instabilité de la situation sanitaire, montée en puissance des outils de travail à distance, restrictions liées à des dispositions législatives...).

Les prévisions de trafic aérien pour 2021 sont de : **-56% à -64% pour l'Europe**, par rapport à 2019² et **pour le monde**, de **-62 à -67%** par rapport à 2019.³

CONFIRMATION DES CRAINTES RELATIVES À LA RELANCE DE LA COMMANDE PUBLIQUE...

Dès la publication du premier point d'étape au 30 avril 2020, nous avons alerté sur l'impact de la crise sur la commande publique, **anticipant une baisse de celle-ci**, due à la conjonction de la période électorale du bloc communal, à certaines inquiétudes de nature juridique, à la baisse d'activité des bureaux d'études et aux inquiétudes des collectivités locales vis-à-vis de leurs ressources à venir, du coût réel de la crise et de la prudence que cette situation leur imposait.

Ces craintes ont inspiré nos **10 propositions pour un plan de relance par la commande publique**, publiées en octobre 2020.

1 source : Union des Aéroports Français, mars 2021.

2 Source : Airports Council International, mars 2021.

3 Source : IATA**, mars 2021.

La philosophie de cette contribution de l'IGD au Plan de Relance était, entre autres, d'inciter l'Etat à adopter des mesures allégeant les procédures d'appel d'offre pour la seule durée de la crise covid, de renforcer la territorialisation du plan de relance et pour celui-ci d'utiliser à plein l'effet de levier de la gestion déléguée et du recours au financement privé.

Force est de constater que le Plan de Relance et ses déclinaisons, malgré une timide prise en compte de la territorialisation (Plans de relance régionaux signés avec Régions de France, sous-préfets à la relance) n'a de ce point de vue, que très peu répondu à nos attentes.

La plupart des difficultés d'ordre juridique qui sont apparues au fil des premiers mois ont globalement été résolues (à ce sujet voir le « **précis sur l'exécution des contrats de la commande publique à l'épreuve de la crise sanitaire** », publié en juillet 2020), l'Etat ayant pris en la matière toute une série d'ordonnances qui ont facilité le dialogue entre les diverses parties prenantes, dont le but constant a été de maintenir la qualité du service rendu aux usagers.

A ce jour, nous constatons très peu de procédures contentieuses liées à la prise en compte de la crise sanitaire.

Par contre, chacun constate **le ralentissement de la commande publique** qui, par exemple pour le secteur des TP, équivaut à **-11,6% en janvier 2021 par rapport à janvier 2020** et une baisse de **-13,2% par rapport à janvier 2020** et une baisse de **-13,2% sur l'ensemble de l'année 2020** par rapport à 2019.

Le nombre d'appels d'offres a diminué de -31% par rapport à 2019.

Si les plus gros marchés ont mieux résisté, c'est surtout pour les petites opérations et en particulier dans les petites communes que le trou d'air a été le plus important. L'impact sur les plus petites entreprises du secteur en étant donc démultiplié.

Les métiers des TP les plus touchés sont à ce jour **les travaux routiers (-19%)**, **le génie civil (-15,4%)** et **les travaux électriques (-11,8%)**.

Ce constat se vérifie sur l'ensemble du territoire national, même s'il existe de fortes disparités entre un extrême pour **la région Bretagne (-3%)** et un autre pour **la région Pays de Loire (-26%)**.

Au-delà des seuls TP, la tendance est générale, même s'il existe des disparités entre secteurs d'activités et échelons territoriaux ou encore zones géographiques.

2020, UNE ANNÉE DE FIN DE CYCLE ÉLECTORAL DONT LES EFFETS ONT ÉTÉ AMPLIFIÉS PAR LA CRISE

La commande publique a été fortement marquée par la crise en 2020 : elle affiche une perte de **-16 milliards d'euros** par rapport à 2019, année tonique de fin de mandat, soit une baisse de 18 %. La baisse concerne l'ensemble des acheteurs publics, sur tout le territoire national. Elle est cependant plus forte dans la moitié Est du pays.

Avec un volume total de 71 Md€ en 2020, la commande publique continue à jouer un rôle important dans le PIB, mais est à son niveau le plus bas depuis ces 10 dernières années.

La crise sanitaire et ses effets économiques ont joué un rôle amplificateur dans un calendrier de renouvellement électoral peu propice à une forte dynamique d'achat.¹

Plusieurs facteurs sont à l'œuvre : les effets de la Covid-19 (absences, mesures barrières), le report des élections locales qui a gelé les décisions d'investissement, le confinement strict au premier semestre mettant en suspens de nombreux services publics et perturbant l'activité économique...

La baisse de 2020 est d'autant plus forte que l'année 2019 avait été haute. La comparaison du volume d'achat de 2020 avec le volume d'achat de la moyenne du dernier cycle électoral, permet de la relativiser en la ramenant de - 18 % à - 9 %.

LES COLLECTIVITÉS DU BLOC LOCAL MARQUÉES PAR LA CHUTE DE LA COMMANDE PUBLIQUE MAIS RÉSILIENTES

Malgré une baisse de -24 % en 2020, les collectivités du bloc local conservent un poids prépondérant dans la commande publique en France (55 %). Ce poids est stable au cours des six dernières années.

Au sein de cet ensemble, les communes ont été particulièrement marquées par la crise et ses conséquences : leurs achats chutent de 31 %.

LES BÂTIMENTS PUBLICS PREMIERS BÉNÉFICIAIRES DE LA COMMANDE PUBLIQUE

Avec plus de 18,5 Md€ de commande publique en 2020, les bâtiments restent la principale destination de la commande publique. La part des communes, qui disposent encore d'un patrimoine important, est ici significative.

DES MARCHÉS DE TRAVAUX AUX MARCHÉS DE SERVICES

Les collectivités et leurs groupements sont les principaux acheteurs dans le domaine des travaux. Les marchés de travaux (neufs et renouvellement), qui ont longtemps dominé la commande publique, continuent de céder la place aux marchés de services. **Le poids de ces derniers dans l'ensemble de la commande publique est ainsi passé de 28 % en 2012 à 41 % en 2020.**

Depuis 2012, date des premières observations du Baromètre AdCF/ Banque des Territoires, le volume de la commande publique de travaux neufs a fortement diminué : de 20 Md€ en 2012, il a chuté à 14 Md€ en 2014 avec la baisse des dotations de l'Etat aux collectivités. Il passe à 8,5 Md€ en 2020.

UN REBOND EN FIN D'ANNÉE 2020 DONT IL FAUT CRÉER LES CONDITIONS DE POURSUITE EN 2021

Après deux premiers trimestres les plus bas depuis 2012, l'année 2020 se termine par un rebond. Les achats publics réalisés aux 3^{ème} et 4^{ème} trimestres 2020 (37,7 Md€) restent inférieurs à ceux réalisés sur

¹ Source : Baromètre de la commande publique AdCF Banque des territoires, « 2020, une année de fin de cycle électoral dont les effets ont été amplifiés par la crise », mars 2021.

la même période en 2019 (42,1 Md€), mais sont équivalents (2017) voire supérieurs aux achats réalisés sur les derniers trimestres des autres années du mandat (2014-2020).

Le redémarrage des activités des communes et leurs intercommunalités apparaît assez clairement au 2^{ème} semestre 2020 avec un net rebond de la commande publique de ces donneurs d'ordre.

Si des communes et des intercommunalités ont engagé des dépenses non prévues en 2020 (protection, aides aux secteurs économiques et associatifs...), **de nombreuses dépenses n'ont pas été réalisées. La maîtrise des dépenses, combinée à la stabilité des recettes en 2020 a souvent permis de maintenir un bon niveau de leur épargne.**

La reconduction de la « clause de sauvegarde » sert, par ailleurs, le mouvement de relance observé dans de nombreux territoires : en sécurisant les collectivités les plus touchées, elle accompagne la reprise en 2020 et en 2021.

Un indicateur parmi d'autres : les dépôts auprès du Trésor des collectivités et établissements publics locaux ont progressé en novembre 2020, de **+9%** par rapport à novembre 2019, portant le total à quelques 67,5 milliards d'euros, soit l'équivalent d'une année pleine d'investissement public local.

Contrairement aux attentes, les collectivités locales n'ont pas massivement recouru aux différents dispositifs d'aide mis à place par l'Etat dans la Loi de finances Rectificative.

Les perspectives pour 2021 en termes d'investissement local sont incertaines. La Cour des Comptes projette une progression de l'épargne brute en 2021 et une stabilité en 2022, mais malgré tout à un niveau inférieur aux années pré-crise covid. La Cour prévoit également qu'après la forte baisse des dépenses d'investissement constatée en 2020, celles-ci se stabiliseraient en 2021 et 2022, restant donc toujours inférieures à l'avant-crise. Ce dernier constat est partagé par l'agence de notation MOODY'S à **-5%** en 2021 comme en 2020.

Les inquiétudes initiales des collectivités, apparues dès le début de la crise sanitaire, la période de renouvellement électoral, qui se poursuit jusqu'en juin 2021 avec les élections départementales et régionales, les nombreuses semaines de discussion avec l'Etat, la négociation des contrats de plan état-région, les aides sectorielles attribuées aux industriels, ont eu pour effet, comme annoncé dès avril et confirmé en octobre dernier, d'offrir très peu de visibilité aux collectivités pour leur trajectoire budgétaire 2021 et plus encore pour leurs plans pluriannuels d'investissement.

Tout cela conjugué à la prise en compte légitime des urgences, conduit à ce retard en matière d'investissement. Enfin, comme annoncé encore, les délais inhérents à la commande publique sont naturellement venus s'ajouter, aggravant cette situation.

Il serait pourtant faux de dire que la situation est partout la même et force est de constater que beaucoup de collectivités ont fait le maximum pour garantir un niveau d'investissement suffisant et maintenir des ambitions fortes en la matière.

Mais de manière macro-économique, le constat est là.

...QUE LE PLAN DE RELANCE NE PREND PAS SUFFISAMMENT EN COMPTE...

On ne peut dès lors que continuer à regretter que le Plan de Relance n'ait toujours pas répondu à cette problématique et permis de relancer la commande publique à son niveau d'avant crise covid.

Pour autant, chacun s'accorde à considérer qu'il a joué à plein son rôle premier d'amortisseur de la crise.

La France s'enorgueillit à juste titre du traitement social de la crise que ce plan très ambitieux a permis et les parties prenantes à la gestion des services publics ont vu toute une série de préoccupations prises en compte.

L'Etat a en particulier pris un certain nombre d'initiatives en matière juridique, dans un souci constant de dialogue que l'on ne peut que saluer.

Mais rien - ou si peu - n'a été fait en matière de commande publique.

Cela fait maintenant plusieurs années que l'Etat ne donne, quelles que soient les majorités, aucune perspective, aucune trajectoire à ses propres services comme aux collectivités, pas de pipe-line de projets.

La crise aurait dû être l'occasion de dresser des perspectives pour en atténuer les effets et surtout pour assurer le rebond. En dehors des deux appels à projets en matière de rénovation énergétique du patrimoine de l'Etat et du 1,5 milliard d'euros de subventions qui sera versé par l'Etat aux collectivités territoriales pour qu'elles rénovent leurs propres bâtiments publics, rien n'est aujourd'hui prévu.

Aucune aide spécifique pour absorber la crise et accélérer les procédures, pas de déclinaison opérationnelle territoriale, pas de relance par l'investissement, fut-ce uniquement pour relever les défis environnementaux, comme suggéré dans la contribution de l'IGD publiée en juin 2020, timidement repris dans la circulaire du Premier Ministre en date du 20 novembre 2020 ou dans les contrats de transition écologique qui ont été expérimentés depuis 2 ans, sur une partie seulement du territoire national et seront repris dans les futurs contrats de relance et de transition écologique.

Il est à noter que la participation des industriels concernés y est possible mais pas institutionalisée.

On mesure bien sûr l'immensité de la tâche, sa complexité, la succession des urgences économiques, sociales et sanitaires.

On mesure aussi la découverte en flux continu de l'ensemble des aspects de cette crise exceptionnelle et la réactivité nécessaire dont on peut une nouvelle fois féliciter l'Etat.

Mais on mesure aussi, chiffres à l'appui, les retards accumulés, des effets délétères du manque de recul un an après, le manque d'anticipation à moyen et long terme, alors même que s'il y a un domaine dans lequel on peut agir, c'est bien l'investissement public et un domaine dans lequel on doit agir vite, c'est la transition énergétique sous toutes ses formes.

Pour rappel, la commande publique est portée à **70%** par les collectivités locales et **30%** par l'Etat.

Pour rappel, la gestion déléguée dans son ensemble représente 6% du PIB, 1,3 millions d'employés qui s'ajoutent aux 1,5 millions de fonctionnaires territoriaux et 2,5 millions de fonctionnaires d'état.

Pour rappel, sans compter les nombreux recours, il faut un minimum de 18 mois entre le lancement d'un projet et son premier coup de pioche.

Pour rappel, un projet important met en moyenne entre 7 et 12 ans à aboutir, quand il aboutit.¹

Pour rappel, les industriels français voient la part française de leurs activités décliner année après année.

Pour rappel, les tentatives de regroupement de petits projets identiques (plusieurs collèges ou lycées sur un même territoire par exemple) qui permettraient de massifier les investissements et procéder à des économies d'échelles restent balbutiantes.

Alors même que l'on a pu espérer que le commissariat au plan répondrait à tout cela, il ne semble pas aujourd'hui que cette question soit traitée.

Il est grand temps de donner des perspectives, des déclinaisons opérationnelles sectorielles, de permettre l'émergence de véritables plans pluriannuels d'investissement qui sont autant de signaux adressés au marché, de feuille de route pour les industriels publics et privés.

Il vaudra toujours mieux un pipe-line ayant fait l'objet des arbitrages et priorisations nécessaires que pas de pipe-line du tout, obligeant d'ailleurs chacun à répondre en catastrophe – et donc nécessairement imparfaitement- à telle ou telle nouveauté commandée par l'urgence dans le meilleur des cas et par l'actualité dans les pires.

Pourtant, l'Etat a su le faire, longtemps et récemment encore comme dans le domaine de la couverture téléphonie mobile et internet du territoire.

Bilan de tout cela, le stock des chantiers lancés avant la crise a été apuré malgré les retards dus au confinement. Comme annoncé en avril et en octobre, nous voici devant un trou d'air.

Annoncé mais non traité.

¹ Cf. en ce sens « les 6 mesures pour réduire les délais contentieux des grands projets d'équipement », décembre 2018.

...ALORS MÊME QUE LE PLAN DE RELANCE EUROPÉEN FAIT DU RECOURS AU FINANCEMENT PRIVÉ UN LEVIER PERMETTANT DE DÉMULTIPLIER SES EFFORTS ET QUE « NEXT GÉNÉRATION UE » DEVRAIT INCITER À DÉVELOPPER LE RECOURS À DES PROJETS D'INVESTISSEMENT EN GESTION DÉLÉGUÉE

Dans le monde, l'activité économique s'est contractée au quatrième trimestre 2020 lors de la deuxième vague de la pandémie qui a déclenché de nouvelles mesures de confinement.

Ces mesures perdurent : l'économie de l'UE et de la zone euro devraient également se contracter au premier trimestre 2021.

Cependant, selon les prévisions de la Commission européenne du 11 février 2021, **l'économie de la zone euro connaîtra une croissance de 3,8%** tant en 2021 qu'en 2022.

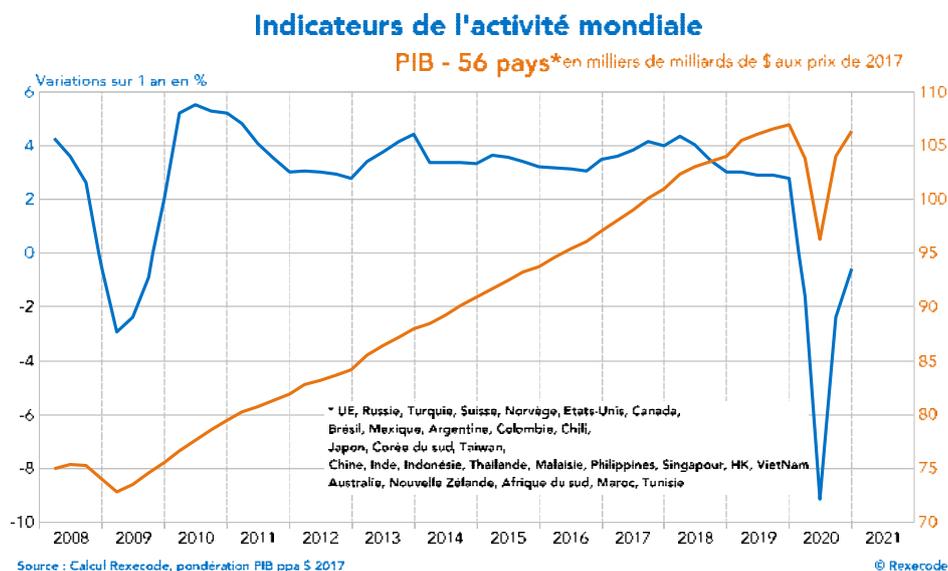
Quant à l'économie de l'UE, sa croissance devrait être de 3,7% en 2021 et 3,9 % en 2022.

Ainsi, la croissance économique devrait reprendre au printemps puis à l'été selon l'avancement des programmes de vaccination, et à vitesse variable d'un Etat membre à l'autre.

D'après les estimations du Fonds Monétaire International (FMI) d'octobre 2020 :

- la reprise sera « *longue, inégale et incertaine* » avec **une récession de 4,4%** en 2020 de l'activité mondiale ;
- **La France fait partie des pays européens les plus touchés au monde avec une récession de -9,8%** (tout comme le Royaume-Uni, **-12,8%** en Espagne, **-10,6%** pour l'Italie, **-6%** en Allemagne et **-9,3%** pour la zone euro).

Le PIB mondial n'est plus inférieur que de 0,6 % à son niveau préalable à la pandémie.



Perspectives de l'économie mondiale 2021-2025 – 17 mars 2021

10

En plus des mesures de court terme en réponse à la crise sanitaire adoptées par le Conseil Européen en avril et juin 2020, le Conseil et le Parlement Européen ont adopté (en septembre-décembre 2020), le Cadre Financier Pluriannuel (CFP) 2021-27 de l'UE.

Ce cadre comporte **un budget général en légère hausse (1100 Mrds €)** et, pour la première fois dans l'histoire budgétaire de l'Union, un instrument budgétaire contracyclique de relance européenne, financé par des emprunt émis par l'UE sur les marchés, à hauteur de **750 Mrds €**.

L'INSTRUMENT EUROPÉEN DE RELANCE BUDGÉTAIRE « NEXT GENERATION UE »

Cet instrument contracyclique comporte plusieurs volets dont, principalement : un volet de soutien aux plans de relance des Etats membres (650 Mrds €), un volet de soutien au développement des territoires (« React-EU ») de 55 Mrds, et un « Fonds de soutien à la transition juste » (Climat, développement rural, réorganisation des chaînes de valeur mondialisées) de 45 Mrds €.

Il est attendu que « Next Generation EU » ait un effet de levier correspondant à **5% du PIB** de l'UE (hors R-U), ce qui est significatif mais probablement insuffisant, compte tenu des besoins de relance en Europe.

D'ailleurs, les instruments de relance déployés par des économies comparables, tels les Etats-Unis ou la Chine, ont un impact avoisinant les **10% du PIB**. Aussi le Conseil Européen n'a-t-il pas exclu de renforcer « Next Generation EU » ou de créer un nouveau mécanisme de même nature en cours du Cadre Financier Pluriannuel 2021-27. A noter cependant, qu'aucun engagement ferme n'a été pris à cet égard.

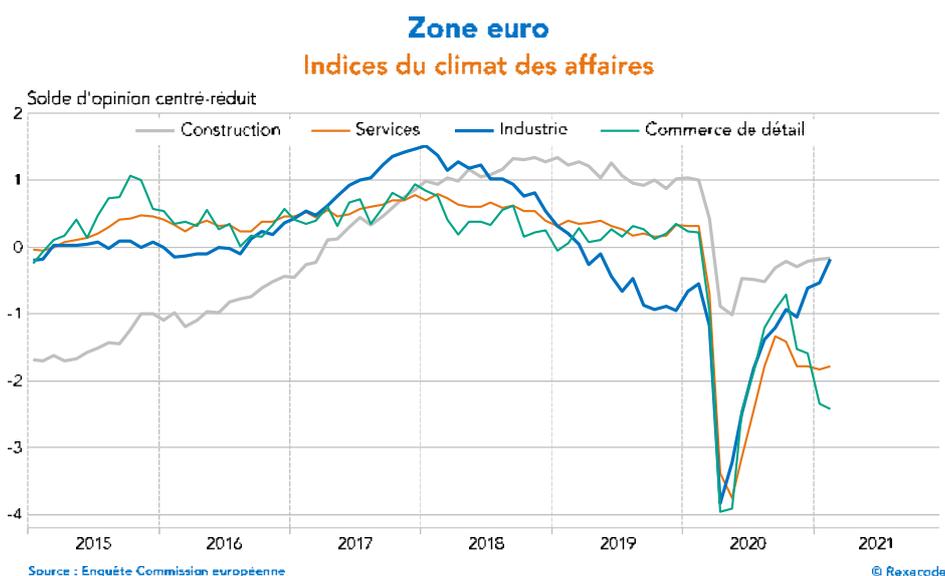
Pour limiter l'impact du financement net pour le budget de l'UE, le « Next Generation EU » comporte deux types de secours aux Etats : une partie destinée aux investissements non solvables ou aux mesures de correction sociale qui est versée sous forme de **subventions non-remboursables** (310 Mrds €) et une partie sous forme de **prêts aux Etats**, remboursables au budget de l'UE ; ces prêts de l'UE (250 Mrds) sont destinés à des investissements solvables, en tout ou partie.

Les volets Fond de cohésion territoriale (« REACT EU ») et « Fond soutien à la transition juste » ont également une partie de dons (50 Mrds) et de prêts (50 Mrds€).

2^{ème} économie de la zone €, la France va recevoir 40,2 Mrds € de soutiens communautaires aux plans nationaux de relance dans le cadre de «Next Generation EU» ; ces ressources se divisent comme suit : subventions pour le financement à long terme de la relance (22,2 milliards) et prêts pour des projets inscrits au plan de relance français : 18 milliards. Rappelons que le plan de relance français est calibré sur 110 Mrds €.

Les plans de relance nationaux susceptibles d'attirer des financements de « Next Generation EU » devront être **approuvés par le Conseil Européen et les financements seront décidés par la Commission européenne** pour versement aux Etats (en dons ou prêts). Il n'y a donc pas d'automatisme, mais au contraire un ensemble de conditionnalités (convergence des actions avec les principes démocratiques européens et les objectifs des politiques communautaires, notamment la transition climatique, la recherche et l'innovation, l'équilibre territorial et les infrastructures stratégiques).

En Europe (comme en France), l'hétérogénéité des situations sectorielles reste très marquée.



Perspectives de l'économie mondiale 2021-2025 – 17 mars 2021

21

L'APPUI EUROPÉEN À L'INVESTISSEMENT PRIVÉ OU EN PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ

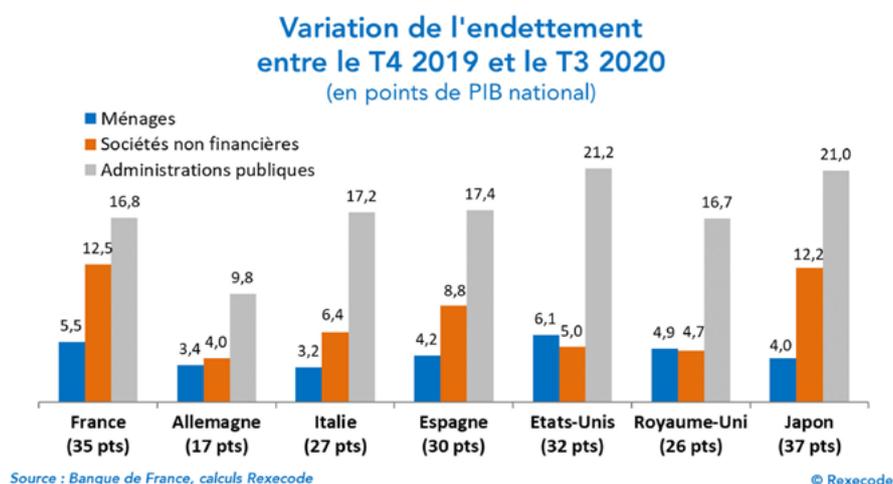
Parallèlement aux financements du budget de l'UE, le Conseil et le Parlement ont décidé d'un cadre d'aide à l'investissement privé ou en gestion déléguée dans l'UE sur la période 2021-27. **Il est attendu de ce cadre un effet de levier de 450 Mrds de financements d'investissements privés.**

Ces instruments mobiliseront au total 46 Mrds € du budget européen pour soutenir les entreprises soit par des prêts à risques dans le cadre de **l'EFSI** (ex-Plan Juncker) (31 Mrds du budget pour mobiliser 300 Mrds de financements bancaires à risques), soit par des apports de quasi fonds propres dans le cadre **Invest EU** (15 Mrds du budget pour mobiliser 150 Mrds, en priorité pour les PME).

Le canal principal de cette aide de l'UE au financement d'entreprises se fera à travers les prêts et garanties du **Groupe BEI** (dont sa filiale pour les fonds propres des PME, le FEI) pour des projets correspondant aux objectifs européens de relance et des objectifs des politiques communautaires (cf. supra) ; il y a donc toujours conditionnalité aux objectifs de l'UE, mais pas de contrôle par le Conseil Européen et par la Commission, puisque les projets financés n'auront pas besoin d'être inscrits dans le plan de France-Relance.

LA SITUATION FRANÇAISE : POURQUOI FAVORISER LES PROJETS EN GESTION DÉLÉGUÉE ?

Parmi les économies avancées, le Japon et la France ont subi la plus forte hausse de leur ratio de dette/PIB



Perspectives 2021-2025 – 17 mars 2021

64

Compte tenu de la dégradation de ses comptes publics en raison de la lutte contre les effets de la pandémie, la France aura intérêt à contenir autant que possible la croissance de sa dette publique (qui est passée de 1756 à 2032 Mrds € entre fin 2019 et début 2021).

Cette situation et les besoins à venir pour le soutien à la relance vont amener l'Agence France Trésor à devoir probablement augmenter d'environ 50% sa présence sur les marchés dès cette année.

Il conviendra en outre de veiller à l'évolution de la courbe des taux de la dette française et aux spreads avec d'autres émetteurs de référence bénéficiant de la note « Triple A » : l'Allemagne et, à présent, l'Union Européenne. D'autant que ; depuis la crise de la zone €, la France a été rétrogradée à la note « Double A ».

Pour contenir l'augmentation de sa dette publique, le Gouvernement disposera de deux leviers :

- mobiliser l'excédent d'épargne constitué par les Français en 2020 (200 Mrds €) et l'orienter vers les investissements dans l'économie réelle,
- utiliser les prêts de l'Union européenne pour des apports en capital dans des contrats de partenariat avec le secteur privé afin de diminuer ses loyers et augmenter l'impact économique des projets sur la croissance et la fiscalité.

La France devra donc veiller à ce que les projets que France Relance financera avec des prêts de « Next Generation EU » soient au moins partiellement solvables et valorisés par une gestion déléguée.

Parallèlement, *pour bénéficier au mieux des aides du Groupe BEI* aux financements des entreprises pour des investissements du secteur public hors du plan de relance (donc non-assujettis au contrôle politique du Conseil et de la Commission) et bénéficiant de volumes qui ne sont pas pré-attribués aux différents Etats membres, le Gouvernement a, là encore, une opportunité européenne à saisir pour développer les projets en gestion dans des infrastructures stratégiques d'envergure ou de nature européennes (transition climatique et énergétique, recherche et développement, transports, etc.)

En accélérant la préparation qualitative et financière de tels projets, le Gouvernement s'inscrirait dans une démarche « first-in first served » qui convient bien à l'approche de l'instrument européen d'appui à l'investissement privé.

Une nouvelle fois, nous réaffirmons que la gestion déléguée, qui regroupe l'ensemble des contrats associant les industriels, la puissance publique et le cas échéant les financeurs, devrait constituer un levier majeur du plan de relance.

Il est utile de rappeler que c'est historiquement, le recours à la gestion déléguée qui a en immense partie permis à l'Etat d'équiper notre Pays en infrastructures de qualité, au meilleur coût, en en faisant porter le financement par l'usager dans le cadre des concessions ou en assurant l'entretien et la maintenance tout au long du contrat dans le cadre des contrats de partenariat (actuellement marchés de partenariat) et lui garantit un ouvrage en bon état de fonctionnement, au meilleur coût supporté en totalité ou en partie par l'usager.

Le mouvement récent et particulièrement dynamique, qui tend vers des contrats de performance par lesquels l'industriel est rémunéré en fonction des objectifs fixés par la puissance publique et des économies réalisées (exemple des contrats de performance énergétique) offre également de nouveaux moyens à la puissance publique d'assurer la relance et de traduire dans les faits sa volonté d'accompagner un redémarrage de l'économie post covid.

C'est ainsi que nous créerons de nouveaux emplois non délocalisables, que l'Etat trouvera de nouvelles recettes fiscales, que nous participerons à l'amélioration de la balance commerciale en économisant nos importations d'énergie fossile et qu'enfin nous répondrons aux Objectifs du Développement Durable et que nous continuerons à bénéficier d'infrastructures en bon état de fonctionnement et d'un excellent niveau de service rendu au public.

Les membres de l'IGD vont dans les mois à venir, au sein de cet Observatoire, identifier un pipeline de ce qu'ils peuvent mettre en œuvre pour soutenir l'Etat dans sa volonté d'assurer le rebond et seront à sa disposition pour s'inscrire dans les projets que celui-ci voudra bien identifier dans l'intervalle, à l'instar de la récente déclaration de Monsieur Pédro SANCHEZ, Premier Ministre espagnol qui annonce un pipeline de 110 Grands projets d'investissement, et comme vont le faire de nombreux pays européens.

L'IGD est une fondation d'entreprises reconnue d'utilité publique qui, **depuis 25 ans**, regroupe l'ensemble des parties prenantes à la gestion des services publics.

L'Etat, les associations d'élus, les entreprises publiques, les entreprises privées, des associations de consommateurs et des représentants de syndicats travaillent en son sein à **l'amélioration de la qualité et de la performance des services publics**, en particulier lorsque ceux-ci sont délégués.

CONTACT PRESSE :

Pierre-Emeric CHABANNE, Délégué général
pchabanne@fondation-igd.org

