

Projets publics

« Un aggiornamento dans le domaine des DSP est nécessaire »

Nommé en octobre dernier, le nouveau délégué général de l'Institut de la gestion déléguée explore différentes pistes pour améliorer les relations public-privé.

François Bergère,

délégué général de l'Institut de la gestion déléguée (IGD).

M Quel est le rôle de la fondation d'entreprises qu'est l'IGD ?

Sa raison d'être est de contribuer à l'amélioration de la qualité et de la performance des services publics par une coopération entre les secteurs public et privé. Elle regroupe les parties prenantes de la gestion déléguée : directions centrales des administrations de l'Etat, associations de collectivités, entreprises, financeurs, conseils... Nous ne faisons pas la promotion d'un mode de gestion mais nous informons les acteurs publics afin qu'ils fassent des choix éclairés. La pédagogie est nécessaire car tout ce qui touche à la frontière entre public et privé reste encore controversé.

M En quoi la gestion déléguée peut-elle répondre aux enjeux auxquels sont confrontés les services publics ?

Elle permet de mobiliser toutes les ressources du secteur privé, dans un contexte où celles du monde public se tarissent et alors que la transition écologique et énergétique impose de surmonter un mur d'investissements pour adapter les services publics. Cela suppose aussi d'avoir la capacité de conduire des grands projets. Or nous constatons ces dernières années une perte de compétences dans la maîtrise d'ouvrage publique et des difficultés croissantes à entretenir les infrastructures. Pour toutes ces raisons, là où la gestion déléguée est appropriée, il ne faut pas hésiter à l'utiliser, en faisant abstraction des sensibilités et en se posant la question de l'efficacité.

M Le privé a-t-il les moyens de financer des projets publics ?

Les ressources existent, et beaucoup d'investisseurs institutionnels souhaitent s'impliquer dans les infrastructures publiques, notamment car cela correspond à leur horizon de long terme et leur permet de mettre en œuvre leurs

engagements en matière de développement durable. Ils sont donc prêts à se lancer, pour autant qu'il y ait des projets propices au financement privé mêlant durabilité et rentabilité.

M Quelle forme de financement est aujourd'hui privilégiée par les opérateurs privés ?

Pendant longtemps, en raison des taux d'intérêt peu élevés, la dette était largement majoritaire. Cela permettait notamment de réduire les coûts de financement et d'optimiser le rendement de l'investissement par effet de levier. Dorénavant, la part des fonds propres augmente. Ce qui nous paraît positif car cela matérialise l'engagement de performance et la prise de risque de l'opérateur privé. La création de valeur est d'abord liée à l'exécution du contrat et à l'optimisation dans la durée de la qualité du service, et moins à l'ingénierie financière.

M Les concessions et les marchés publics avec tiers-financement, en particulier les marchés de partenariat (PPP), sont-ils alors des solutions miracles pour pallier la situation budgétaire tendue des personnes publiques ?

Il faut tempérer les bienfaits de ces montages sur les finances publiques. Ils induisent généralement un surcoût, en contrepartie du transfert du risque vers l'opérateur privé et de la logique en coût global propre à ces contrats. Par ailleurs, les modalités d'engagement budgétaire et de financement - le recours aux cessions de créance Dailly acceptée notamment - font que les marchés de partenariat, contrairement aux concessions, n'ont généralement pas d'effet déconsolidant. Même si le préfinancement par l'entreprise privée permet d'étaler l'impact budgétaire, la dépense d'investissement est tout de même inscrite en totalité au bilan de la personne publique pour l'exercice comptable de l'année de conclusion du contrat.

Il existe toutefois quelques moyens pour parvenir à déconsolider ces contrats, tout en respectant la doctrine de l'Union européenne qui commence d'ailleurs à ouvrir davantage le champ des possibilités. Il faut aussi agir sur les instructions budgétaires et comptables des collectivités pour leur donner les bonnes incitations en matière d'investissement.

M Les entreprises désirent-elles actuellement s'engager avec des partenaires publics ?

Nous assistons depuis plusieurs années à une baisse tendancielle des taux de réponse aux consultations pour l'attribution de contrats publics. Il y a un phénomène de fatigue chez certains acteurs privés, qui doivent investir beaucoup de temps et de ressources pour candidater. La sédimentation des normes et des procédures peut avoir un effet contreproductif. Dans le cadre des réflexions sur la révision des directives européennes initiées par Bruxelles, l'IGD souhaite contribuer à cette question de la simplification, ainsi qu'à sa conciliation avec les objectifs de durabilité de souveraineté et d'accessibilité à la commande publique.

M Les relations entre public et privé ne se sont-elles pas aussi tendues, notamment en raison des crises récentes ?

Certains de nos membres ont en effet la perception d'un durcissement des positions des personnes publiques.



BRUNO LEVY / LE MONITEUR

« Nous avons tendance à nous focaliser sur les projets de PPP qui n'ont pas bien fonctionné, mais il y a eu aussi beaucoup de succès. »

Cela crée un sentiment d'insécurité juridique. Pour certains opérateurs économiques, il peut paraître moins risqué de s'engager dans d'autres pays européens ou même extra-européens ! C'est préoccupant et je ne suis pas sûr que les pouvoirs publics en soient pleinement conscients.

M Dans un rapport de décembre sur les délégations de service public (DSP), la Cour des comptes faisait à l'inverse état d'un déséquilibre au profit des opérateurs privés...

En effet, la Cour déplore notamment que les collectivités ne profitent pas de la « sur-rentabilité » de certains contrats. Nous ne sommes toutefois pas favorables à sa recommandation de prévoir un partage systématique. Cela nous paraît aller à l'encontre de la logique de la concession, qui repose sur la notion de risques et périls. Il est légitime que l'entreprise bénéficie de ses efforts si elle a été plus efficace que prévu, le contraire serait de nature à la décourager.

M Ne faut-il pas imaginer un nouveau modèle économique pour les DSP, afin de répondre à l'impératif de sobriété ?

Un aggiornamento dans le secteur des DSP est nécessaire car nous atteignons les limites de leur modèle, fondé sur la maximisation des volumes. Dans de nombreux secteurs, telle l'eau, nous sommes déjà dans une dynamique d'érosion des consommations. Il va falloir adapter l'équilibre économique des DSP. Un montage mêlant une part de rémunération liée au trafic ou aux consommations et une part de paiement public en fonction d'indicateurs qualitatifs de performance pourrait par exemple être imaginé.

M Les marchés de partenariat (1) souffrent d'une mauvaise réputation. Cela vous paraît-il justifié ?

Nous avons tendance à nous focaliser sur les projets qui n'ont pas bien fonctionné, mais il y a eu aussi beaucoup de succès. Deux dimensions doivent être prises en compte pour apprécier l'efficacité des PPP : la capacité à livrer dans les délais et donc en général dans le budget, ainsi que celle de maintenir la qualité de l'équipement sur la durée. Nous disposons seulement aujourd'hui du recul suffisant pour apprécier ce second aspect. Les PPP, qui ont fêté leurs vingt ans en 2024, ont fait l'objet d'un bilan comparatif par l'Inspection générale des finances en février dernier. Nous y avons contribué et nous espérons qu'il sera rendu public.

M Les marchés de performance énergétique à paiement différé (MGPE-PD), créés en 2023 à titre expérimental pour cinq ans, vous paraissent-ils être un outil pertinent ?

Cette nouvelle forme de contrat à tiers-financement a tout pour réussir. Je constate toutefois que ce n'est pas encore le cas. Nous sommes presque à mi-chemin de l'expérimentation et il n'y a eu que très peu de commandes. C'est déconcertant. Ce montage présente néanmoins une limite : l'absence de transfert de la maîtrise d'ouvrage [contrairement aux marchés de partenariat, NDLR] ne permet sans doute pas de tirer tous les bénéfices d'un projet en optimisant davantage leur conception et leur réalisation. Il serait intéressant de prévoir la possibilité pour l'opérateur privé de prendre des initiatives spontanées. Je suis aussi favorable à généraliser le MGPE-PD au-delà de la seule rénovation énergétique des bâtiments. ● Propos recueillis par Maxime Ambrosi

(1) François Bergère a dirigé la Mission d'appui aux PPP (ancêtre de F'in Infra) à Bercy de 2005 à 2014.