



TEXTE BASE
modifié 02.02.2011

MISSION ANNUELLE 2009
PRESENTATION PUBLIQUE DU 21 OCTOBRE 2010 à SCIENCES PO

Partenariats Public Privé et performance des investissements publics

Auteurs du compte-rendu :

Pierre Azoulay, Secrétaire Général de la FNEP, assisté de *Christelle Moreux*, Siemens, lauréate 2009

Lauréats de la promotion 2009 :

Valentine AGID – DURUDAUD, École supérieure de commerce de Paris (ESCP), INEO - GDF Suez
Nathalie BOIVIN, DESS Administration et Gestion Publique – Paris 2 Panthéon Assas, Vinci Autoroutes

Marc BOURON, École Spéciale Travaux Publics – option route et ouvrage d’art, Arcour

Tim BRIENEN, Institut d’Études Politiques de Toulouse – spécialité finances et action publique, École Nationale d’Administration (ENA) – cycle international d’administration publique

Arnaud CLEMENS, École Nationale Supérieure des Arts et Industries de Strasbourg (ENSAIS) DESS en Urbanisme – ENSAIS / Université Louis Pasteur, Région Alsace

Jean-Vianney D’HALLUIN, École Nationale des Ponts et Chaussées, Institut d’Études Politiques de Paris Cofiroute

François DISPOT, École Nationale Supérieure des Télécommunications – Paris, ERDF

Alain DU BOISPEAN, Licence ès lettres (japonais), Licence en droit, Diplôme d’études supérieures de droit public, Institut d’Études Politiques, Ministère des Affaires Étrangères et Européennes

Julien LEVEQUE, École Centrale de Lyon, DEA Économie des Transports – Université Lyon 2, Doctorat de Sciences Économiques – CNRS, Réseau Ferré de France

Cesare MARCHELLI, Diplôme niveau Master en économie d’entreprise, option finance – Università Commerciale « Luigi Bocconi », Milan, SNCF

Christelle MOREUX, Maîtrise de Droit – Paris 1 Panthéon Sorbonne, DESS Droit des Affaires – Université de Versailles, Siemens

Olivier NAAR, Maîtrise DEA Sciences Économiques – Paris 9 – Paris 10, Maîtrise DEA Sciences Politiques – Paris 2 Panthéon Assas, Caisse des Dépôts

David OSPITAL, École Normale Supérieure de Cachan Économie/ Gestion – DEA de Gestion Ressources Humaines et Relations Sociales – Paris 1, Doctorat en Sciences de Gestion – Paris 1, Institut Universitaire de Technologie de Bayonne – Université de Pau et des Pays de l’Adour

Jérôme PETITJEAN, École Nationale des Travaux Publics de l’État, Mastère Action Publique – École Nationale des Ponts et Chaussées, Ville de Paris

L'événement marquant de la mission 2009 a été la présentation de son rapport le 21 octobre 2010 à l'Institut d'Etudes Politiques de Paris, rapport dont une synthèse a été publiée le 15 octobre par les Editions du Moniteur sous forme d'un supplément au Cahier N° 5577.

Rappelons que ce rapport a été soumis en amont au mentor de la mission, Claude Martinand, président de l'Institut de la Gestion Déléguée (IGD), puis à un comité de lecture animé par le secrétaire général de la Fondation et composé du Professeur Jean-Bernard Auby, directeur de la chaire Mutations de l'action publique et du droit public à Sciences PO, Pierre Van de Vyver, délégué général de l'IGD et Robert Stakowski, de la Mission d'Appui aux Partenariats Public Privé (MAPPP).

De l'avis de l'ensemble des participants, cette manifestation, qui a réuni 150 personnes pour 192 ayant répondu à l'invitation de la FNEP (différence liée aux difficultés de transport le 21 octobre), a été un réel succès.

Il convient à cet égard de remercier la direction de Sciences Po qui a mis à notre disposition un amphithéâtre et des moyens techniques audio-visuels bien adaptés à nos besoins, et de souligner le travail de préparation des membres de la mission qui, malgré leurs charges professionnelles respectives, se sont fortement investis dans cette tâche.

Reprenant le rythme à trois temps de l'an dernier (présentation du rapport et de ses principales propositions par deux représentants du groupe, table ronde animée par Marc Teyssier d'Orfeuil, délégué général du club des PPP, conclusion par un grand témoin en l'occurrence Hervé Mariton, ancien ministre), elle comportait en introduction deux innovations qui ont été très appréciées: l'interview du mentor Claude Martinand par Bertrand Fabre, journaliste, et la restitution des propos filmés du Professeur Auby sur le thème et le travail de la mission. L'absence d'échanges avec la salle était due à un horaire très serré pour chacune des séquences.

La présentation, animée par Cyrille Emery, journaliste au Groupe Le Moniteur, s'est articulée autour des interventions suivantes :

- l'ouverture par le président Hubert du Mesnil,
- les propos filmés du Professeur Jean-Bernard Auby,
- une interview du mentor de la mission, Claude Martinand, sur son parcours,
- la présentation de la mission par deux représentants,
- une table ronde sur le thème « Perspectives des PPP en France : 2010 et après ? »,
- l'intervention d'Hervé Mariton, ancien Ministre, député de la Drôme, Maire de Crest, en qualité de grand témoin.

Quelques mots sur chacun de ces moments permettront d'en mesurer l'intérêt, avant de tirer les principaux enseignements de l'ensemble de la manifestation.

I – Allocutions d'ouverture

Après quelques mots de bienvenue, Nadia Marik, directrice adjointe et directrice de la stratégie et du développement de Sciences Po, souligne que l'accueil de cette manifestation est un événement important pour l'institut, dont de nombreux anciens élèves sont lauréats de la FNEP. Elle relève l'intérêt du sujet traité pour un établissement d'enseignement tel que

Sciences Po, et note que la démarche de la Fondation, qui consiste à réunir de jeunes professionnels pour aller voir ailleurs comment un tel sujet est vécu, rejoint celle de l'institut.

Hubert du Mesnil, président du conseil d'administration de la FNEP, rappelle que celle-ci, créée il y a quarante ans, se veut un laboratoire d'idées créatrices de performance collective, à la fois pour les entreprises et pour l'Etat, grâce à l'articulation entre le secteur public et le secteur privé. Mais avoir des idées ne suffit pas. Encore faut-il les faire connaître. C'est ainsi que, chaque année, les membres de la Fondation s'attachent à choisir un thème d'actualité, puis à constituer une « équipe » réunissant des personnes compétentes en provenance de divers horizons (Etat, collectivités territoriales, entreprises publiques et privées, grandes écoles) ayant un intérêt pour le thème étudié, dans l'objectif de faire connaître les idées développées auprès de ceux susceptibles de faire progresser les affaires, et de mettre en œuvre les propositions émises.

La FNEP poursuit donc son rôle de passerelle entre des mondes qui, aujourd'hui encore, auraient tendance à s'ignorer, tout en œuvrant au profit de la performance globale de nos entreprises et celle de notre économie en général.

Pour la mission 2009, la FNEP a souhaité s'adosser à un organisme disposant d'une compétence reconnue dans le domaine des PPP, à savoir l'Institut de la Gestion déléguée (IGD) dont le président, Claude Martinand, a bien voulu être le mentor. Hubert du Mesnil lui adresse ses vifs remerciements, ainsi qu'au délégué général de l'IGD, Pierre van de Vyver, qui a soutenu la mission pendant toute son étude.

II – Propos filmés du Professeur Jean-Bernard Auby

C'est en qualité de représentant de Sciences Po au conseil d'administration de la Fondation que le Professeur Jean-Bernard Auby, directeur de la Chaire Mutations de l'action publique et du droit public, segment de l'école de droit de Sciences Po qui se consacre à la recherche sur les transformations actuelles du droit public, a collaboré avec la mission 2009.

Dans ses propos filmés, qu'une vidéo a permis de restituer, le Professeur Auby rappelle que la chaire qu'il dirige a élaboré un programme en trois axes : le premier a trait à la globalisation et à l'europanisation du droit public, le deuxième aux villes, aux territoires et à la décentralisation, et le troisième à la transformation des formes mêmes du droit public.

Il s'est déclaré intéressé pour réfléchir avec la mission 2009 dans la mesure où il estime que le sujet des PPP est au cœur des évolutions de l'action publique et qu'il concerne une question débattue, controversée, sur laquelle il lui semble intéressant de faire porter le regard. Il considère que la mission a su cerner les questions essentielles et stratégiques ayant notamment trait à la répartition de l'expertise, à l'évaluation mais surtout au moyen de créer de la confiance autour de ce mécanisme des partenariats public privé, sujet de débat idéologique très important.

Ne pouvant participer physiquement à la présentation en raison d'un colloque à Pékin, Jean-Bernard Auby a tenu à remercier la FNEP pour avoir suscité un surcroît de réflexion sur le sujet, auquel il déclare avoir participé avec plaisir.

III – Interview de Claude Martinand

Interrogé par le journaliste Bertrand Fabre, Claude Martinand est revenu sur son parcours professionnel qui pourrait le qualifier de « PPP ambulant ». Citons, entre autres, ses fonctions de Vice-président du Conseil Général des Ponts et Chaussées - devenu Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable en 2008 - (2002-2010), de membre du Conseil Economique et Social (1999-2004), de Président Directeur Général de RFF (1997-2002), de Directeur des affaires économiques et internationales au Ministère de l'équipement, des transports et du logement, de Directeur Général de l'Institut Géographique National (1985-1989) etc.

Claude Martinand avoue s'être intéressé aux PPP au moment de ses études, époque à laquelle le Professeur Hauriou chantait les louanges de la concession de service public !

Il regrette que ce terme soit souvent associé en France aux seuls contrats de partenariat, alors que dans d'autres pays, il recouvre toutes les formes de collaboration entre les secteurs public et privé, à savoir les concessions, les délégations de service public etc. Alors que l'importance des contrats de partenariat reste modeste en France, celle-ci a à son actif des milliers de concessions et de délégations de service public qui démontrent une forte collaboration entre le public et le privé.

Les PPP peuvent-ils faire face à la nécessité de l'adaptabilité du secteur public ? Est ainsi soulevé le problème de la renégociation de ces contrats de long terme. En France, la renégociation est perçue de manière contrastée. En témoigne la jurisprudence du Conseil d'Etat qui limite la possibilité pour les parties de renégocier au cas où il survient un bouleversement dans l'économie du contrat. Pourtant, Claude Martinand estime que : « Renégocier le contrat est encore le meilleur moyen d'assurer sa durabilité, de vérifier qu'il n'y a pas eu au fil du temps création de rentes indues, et de permettre son adaptabilité aux évolutions économiques et techniques ».

Comment éviter l'abus de compétence des opérateurs privés ? Comment construire une relation de confiance entre les acteurs publics et privés ? Claude Martinand reconnaît une asymétrie d'informations entre les secteurs public et privé et estime qu'il revient aux partenaires publics de rétablir un rapport de force équilibré. Il déplore le sérieux manque de formation des acteurs publics, en particulier au niveau des collectivités locales, contrairement à la situation en Grande-Bretagne, et recommande la création d'indicateurs de performance pour permettre des émulations comparatives et élever la compétence des agents publics (d'où l'initiative de la création de l'Ecole des PPP par exemple).

Quid des PPP et du développement durable ? Même si les PPP sont conformes à cette philosophie et pourraient ainsi voir leur nombre augmenter, Claude Martinand tient à souligner qu'il n'est pas un « fou furieux des PPP » : ils ne peuvent être généralisés à toute la commande publique. Même en Angleterre, ils ne représentent que 15 % de la commande publique. Car il s'agit d'un processus lourd et complexe, même s'il stimule la manière dont les contrats publics sont passés. Une démarche de standardisation des contrats pourrait permettre d'assouplir la passation des PPP pour les contrats de taille moyenne.

IV –Présentation de la Mission

Deux des quatorze missionnaires, Valentine Agid-Durudaud et Marc Bouron, ont exposé les grandes lignes et les points les plus importants de leur travail, en précisant que leur mission

avait entendu les PPP au sens large, malgré une tendance constatée à une définition restrictive, n'incluant que les seuls contrats de partenariat. La présentation s'est dans un premier temps orientée vers les singularités mises en exergue dans les pays visités par la mission, à savoir l'Angleterre, l'Allemagne, l'Italie, le Brésil et le Canada (Ontario et Québec).

Dans un second temps, la mission a relevé un réel problème de confiance vis-à-vis des PPP, tant de la part du secteur public que du secteur privé. Elle a élaboré les propositions suivantes pour tenter de résoudre ce problème :

- Quantifier les investissements publics ;
- Construire un référentiel d'évaluation ex ante et ex post des investissements publics ;
- Etendre les principes de l'évaluation préalable au-delà des contrats de partenariat ;
- Clarifier les engagements financiers liés aux contrats de partenariat ;
- Renforcer l'expertise publique pour mener une démarche PPP ;
- Créer une agence « France Infrastructures »
- Développer la mesure de la performance dans la durée ;
- Développer la médiation et l'arbitrage ;
- Prévoir la souplesse d'exécution du contrat ;
- Assurer une stimulation concurrentielle.

Trois de ces propositions (la clarification des engagements financiers liés aux contrats de partenariat, la création d'une agence « France Infrastructures » et le développement de la stimulation concurrentielle) ont fait l'objet d'une présentation plus détaillée de la part des missionnaires.

V – La table ronde « Perspectives des PPP en France : 2010 et après ? »

Cette table ronde, animée par Marc Teyssier d'Orfeuil, Délégué Général du Club des PPP, a réuni les personnalités suivantes :

- Rozen Noguellou, Professeure de droit public à l'université Paris Est - Créteil,
- Guy Lacroix, Président d'INEO GdF SUEZ,
- Robert Stakowski, Chef de projet senior à la MAPPP,
- Pierre Van de Vyver, Délégué Général de l'IGD,
- Patrick Vieu, Directeur des services de transport du MEDEEM.

Cette table ronde a permis d'apporter quelques éléments de réflexion autour des questions suivantes :

Comment le PPP permet-il d'être plus innovant ? Selon Guy Lacroix, l'esprit de créativité et d'innovation passe par le dialogue, lequel n'existe pas dans les marchés publics traditionnels où un cahier des charges est imposé aux candidats. « Il ne faut pas que le dialogue compétitif obère le caractère innovant du PPP dans la définition des besoins de l'opérateur public, ni que les complexités contractuelle et financière des PPP pèsent sur leur efficacité ».

Les PPP sont-ils trop rigides sur le long terme ? Rozen Noguellou rappelle que, selon la jurisprudence du Conseil d'Etat, la renégociation d'un contrat de partenariat ne doit pas conduire à un bouleversement dans l'équilibre général de celui-ci. Mais la Cour de Justice de

l'Union Européenne s'est montrée plus rigide, limitant notamment les possibilités de cession de contrats de longue durée et semblant, plus généralement, peu favorable à la modification du contrat pendant son exécution. Cela pourrait avoir des incidences sur les contrats de PPP après leur conclusion et obliger à procéder à une remise en concurrence en cours d'exécution du contrat.

Que penser de « France Infrastructures » ? Pierre Van de Vyver relève que les dix propositions présentées par la mission concernent toutes la puissance publique. Sur le projet de création d'une agence « France Infrastructures », il rappelle que l'IGD conduit actuellement une vingtaine d'actions multiformes, et estime qu'il faudrait en débattre.

Convient-il de généraliser l'étude préalable ? Robert Stakowski indique qu'une réflexion est en cours au sein de la Mission d'Appui aux Partenariats Public Privé (MAPPP), le nouveau Président, en fonction depuis quelques mois, étant chargé d'étudier, voire proposer, des évolutions structurelles de la MAPPP. La MAPPP est ouverte en général aux propositions d'ordre méthodologique et organisationnel relativement à ses activités. Elle associe notamment des travaux universitaires à ses propres réflexions. Elle voit dans ce sens les propositions de la promotion sortante de la FNEP. Toutefois, elle se doit de vérifier le caractère approprié des propositions qui lui sont faites et ne peut se prononcer sans des recherches supplémentaires par exemple en prenant appui sur l'avis de parlementaires ou de personnalités qualifiées et sans s'assurer de la conformité avec les orientations définies par son Président. A cet égard, le contrat de partenariat est un outil juridique qui doit s'inscrire dans la stratégie de modernisation de l'Etat: «ce qui est pertinent pour un contrat dont l'objet est la construction d'un bâtiment ne l'est pas forcément pour un contrat de prestation de services dont l'objet serait de servir de support à un projet de transformation de l'administration».

Quid de l'accès des PME aux PPP ? Selon Patrick Vieu, il est toujours possible de réserver une partie des prestations à des PME ou des sous-traitants et c'est ce qui se pratique déjà. Il souligne par ailleurs que les PPP conduisent à une professionnalisation des métiers et à l'avènement de gestionnaires publics de contrats. Et d'insister sur la nécessité d'une formation spécifique des partenaires publics. Une attention particulière doit être portée à la mécanique financière qui sous-tend le contrat ainsi qu'aux outils juridiques qui sont à manier avec précaution.

En écho aux propos de Patrick Vieu sur la professionnalisation des métiers, Pierre Van de Vyver précise qu'un PPP n'est pas qu'un contrat de long terme, c'est aussi une gouvernance associée. Il constate un besoin de formation à la gestion publique, pourquoi pas à l'ENA ?

Guy Lacroix conclut cette table ronde en ajoutant que les PPP sont des opérations globales et coûteuses, mais qu'il s'agit aussi d'une chance qui est donnée aux entreprises dynamiques de se développer : selon lui, l'investissement en vaut la peine.

VI – Le grand témoin : l'intervention d'Hervé Mariton, ancien Ministre, Député de la Drôme, Maire de Crest

Après avoir pris connaissance des travaux des missionnaires, Hervé Mariton a souhaité s'exprimer sur quelques thèmes clés :

Il est pour l'essentiel d'accord avec les propositions du rapport (enjeux d'évaluation et de performance, nécessité absolue de l'évaluation préalable avec passage de l'évaluation budgétaire à l'évaluation économique), mais marque son désaccord avec la création d'une agence « France Infrastructures » qui ne lui semble pas être le moyen adéquat de créer une confiance institutionnelle.

La question des PPP en France n'est pas pacifiée et la légitimité des contrats de partenariat pas encore établie, malgré l'avancée que représente l'ordonnance de 2004. Cette notion est toujours discutée et contestée sur le plan politique, contestation d'ailleurs renouvelée au moment de la crise : le fait qu'il y ait plus de contrats de partenariat aujourd'hui qu'auparavant ne saurait masquer cette réalité. La question de l'innovation et de l'épaisseur technologique des projets reste toujours en suspens.

Quid, par ailleurs, de la compatibilité des PPP avec la nécessaire simplification de l'action publique ? La réponse n'est pas évidente, surtout avec la nouvelle vision « low cost » du service public. La volonté d'établir un PPP ne doit pas exclure l'affirmation par la collectivité d'une stratégie claire d'investissement : « Il appartient à la personne publique de définir des objectifs et des résultats à atteindre avant de se poser la question du faire ou du faire faire ».

Hervé Mariton indique enfin qu'il n'y pas de PPP sans une intelligence de la répartition du risque. Il estime que l'évaluation financière des projets n'est pas systématiquement présente et souligne l'intérêt qu'il y aurait, pour une collectivité, de disposer d'une expertise simple : existe-t-il les bonnes réponses à ce type de demande ? Peut-on en disposer facilement au niveau des collectivités ?

En conclusion, si la nature physique des projets est essentielle, une volonté politique est également nécessaire. Dans ce domaine comme dans d'autres, « rien ne remplacera le vouloir ».

Clôture de la présentation

La séance a été clôturée par Hubert du Mesnil qui a déduit de tous ces propos que les PPP n'étaient sans doute pas la panacée. « Nous sommes tous en apprentissage sur les PPP, ce qui devrait favoriser échanges et confrontation mutuelle sur les expériences des uns et des autres, qu'elles soient échecs passés ou jurisprudence à venir, et faire en sorte que le dialogue compétitif devienne un dialogue de confiance ».

Et Hubert du Mesnil a tenu, pour conclure, à remercier tous les intervenants, dont les propos et échanges ont fait de cette manifestation un temps fort de la vie de la Fondation et de la réflexion sur les PPP.
