



Lettre d'information N°74 – Septembre 2019

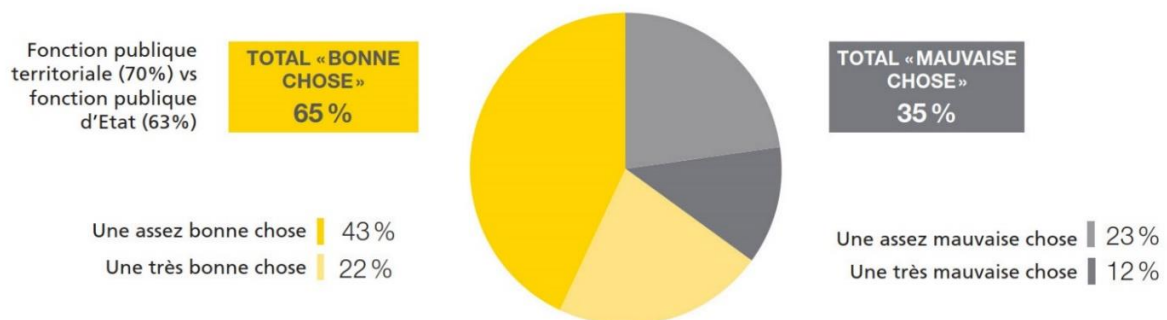
2 agents publics sur 3 adhèrent à l'idée de nouvelles collaborations public-privé

1

Ces nouveaux types de partenariat séduisent surtout les cadres territoriaux, c'est ce qui ressort de l'enquête Acteurs publics / EY pour l'Observatoire des politiques publiques réalisée par l'IFOP au printemps dernier.

Qui a dit que les partenariats public-privé avaient mauvaise presse ?

Selon l'enquête du site Acteurs publics en partenariat avec le géant du conseil EY pour l'Observatoire des politiques publiques réalisée par l'IFOP, les nouveaux types de collaboration entre public et privé bénéficient d'une bonne appréciation chez les agents de la fonction publique, essentiellement les cadres. Ainsi près de deux tiers des agents interrogés (65 %) considèrent que la tendance allant vers un recours plus fréquent aux partenariats public-privé est une bonne chose. Ils sont même plus de 2 fonctionnaires sur 10 à considérer que c'est une "très bonne chose" (22 %).



© EY

Dans le détail, les enquêteurs constatent que ce sont les agents des collectivités territoriales qui adhèrent le plus aux partenariats public-privé, avec 7 sur 10 qui considèrent que cette tendance est une "bonne chose" (70 %), dont 3 sur 10 avouent que c'est une "très bonne chose" (29 %).

Manque de ressources en interne

En dépit de cette large adhésion, les différentes administrations ne semblent toutefois pas encore prêtes pour ces partenariats. Le manque de capacité des acteurs publics en gestion de projet limiterait l'appel aux partenariats public-privé.

Lorsque l'on demande aux agents de la fonction publique s'ils jugent que leur administration est bien armée pour ce nouveau type de collaboration, les rapports s'inversent. Ainsi, deux tiers des fonctionnaires (67 %) estiment que leurs administrations ne sont pas encore prêtes, contre un tiers qui déclare l'inverse (33 % et jusqu'à 37 % dans les collectivités territoriales).

Par ailleurs, les agents interrogés reconnaissent que si les partenariats public-privé peuvent être utiles en termes de financement, ils peuvent également pallier des carences en ressources et en compétences : 4 agents de la fonction publique sur 10 (39 %) déclarent ne pas en disposer en matière de management de projet (planification, direction, conduite et gestion de projets complexes). Et près de la moitié des fonctionnaires (49 %) reconnaît ne pas disposer des ressources en interne en termes d'ingénierie juridique, financière et technico-économique pour gérer en mode-projet ce type de montage.



EY note que 2/3 des dirigeants publics plébiscitent les appels à manifestations d'intérêt et appels à projets. C'est une bonne nouvelle, mais pour espérer réaliser des effets de levier significatifs, trois conditions préalables doivent être satisfaites.

En premier lieu, le recours à des partenaires privés doit préalablement s'analyser à l'aune du concept de "*best value for money*", que l'on pourrait appréhender comme le meilleur rapport qualité/prix pour la Personne Publique. Cet exercice nécessite de prendre en compte l'environnement global du projet (maîtrise des risques inhérents au projet, moyens internes mobilisables, etc.) avant tout arbitrage de l'acteur public.

Ensuite, les administrations publiques doivent devenir de véritables pilotes de projet nécessitant l'apport de nouvelles compétences.

Enfin, la mise en œuvre de tels dispositifs suppose un environnement contractuel suffisamment souple pour gérer les aléas existants dans tout projet complexe, mais suffisamment incitatif pour que les objectifs de la Personne Publique soient atteints. Dans ce cadre, l'introduction de mécanismes sophistiqués de bonus-malus pesant sur les opérateurs privés apparaît aussi vertueuse que nécessaire.

Les experts et consultants dans les PPP

Pour assurer leur rôle de donneur d'ordre, terme plus adapté que celui de maître d'ouvrage puisque les PPP organisent souvent le transfert de cette fonction au partenaire privé, ces personnes publiques ont recours à des experts et conseils, que nous regrouperons sous le nom générique de "*consultants*", pour réussir le montage de ces contrats complexes et structurants budgétés sur de longues périodes (de 10 à 40 ans). Ils sont aussi parfois désignés par le terme d'assistant à personne publique (APP).

Il y a quelques années, l'arrivée de ces consultants venus du privé et de la finance a pu être accueillie avec méfiance. Ils étaient suspectés de contribuer à la dépossession des compétences des donneurs d'ordre, de véhiculer des us-et-coutumes et des normes perçues comme étrangères au secteur public et de servir d'autres intérêts, voire de se constituer un marché lucratif aux frais des personnes publiques donneuses d'ordres.

Il est arrivé que ces assertions soient parfois vraies ou soient le reflet des réactions de certains agents et décideurs publics qui se sont sentis dépossédés, à tort ou à raison, de leur rôle habituel de maître d'ouvrage. Pourtant, dans tous les secteurs, ces consultants ont déjà maintes fois prouvé l'intérêt de leur montée en puissance dans la vie économique et leur implication croissante dans la définition et l'accompagnement des politiques publiques, lesquelles ont souvent donné d'excellents résultats.

D'où viennent ces APP ?

Que de grands cabinets d'avocats, notamment d'origine anglo-saxonne souvent associés au monde des affaires et de la haute finance, spontanément cités pour leur haut niveau de compétence juridique y compris en droit public français et européen, puissent intervenir aux côtés de l'État, des établissements publics de santé ou des collectivités territoriales lors des procédures de PPP, est un fait ancien et reconnu.

Ces cabinets juridiques interviennent souvent aux côtés des consultants financiers que sont les cabinets de conseil et d'audit. Un examen attentif des références de ces firmes, et des compétences de leurs experts en PPP, nuance aisément certains présupposés relatifs à leur identité elle aussi anglo-saxonne (ce n'est pas toujours le cas, mais çà l'est souvent) ou à leur apparente extériorité à la commande et au droit publics.

En amont du lancement des premiers grands projets en PPP (par exemple, le programme des prisons au début du siècle), des équipes venues des banques d'affaires, des banques d'investissement ou des banques universelles ou spécialisées dans les collectivités ont pu, lors de la création des contrats de partenariat, conseiller des personnes publiques. Les preneurs d'ordres de ces missions - à priori antagonistes à leur métier naturel, celui de prêteur, éventuellement d'investisseur en fonds propres et de conseiller en montages d'opérations - se présentaient alors dans une logique d'apprentissage et d'acquisition de références. Actuellement sur un marché



devenue mature, les banques sont rarement impliquées en APP, exceptés sur certains projets lourds en termes de financement et souvent liés aux infrastructures (lignes à grande vitesse, canal Seine-Nord Europe...).

Les personnes publiques, envisageant de recourir à un contrat de type marché de partenariat, se doivent d'être assistées par des experts extérieurs liés au développement de ce mode de commande publique afin de réunir les « *compétences multiples à un haut degré d'expertise* » (recommandation de la MAPP, Juin 2009) requises pour toutes les phases cruciales que sont l'évaluation préalable, l'analyse des offres, le dialogue compétitif, l'attribution des contrats, leur contractualisation proprement dite et l'assistance lors de leur mise en œuvre.

De la même manière le Ministère de l'Economie et des Finances insiste sur : « *l'évaluation préalable (qui) est, avec la conduite de la passation du Contrat, la phase délicate de réalisation d'un CP. Elle nécessite une somme réelle d'expertises en matière juridique, financière, comptable et technique. Il est recommandé à la Personne Publique qui envisage de conclure un CP de faire appel à des conseils extérieurs si de telles compétences lui font défaut* » (circulaire du Minéfi à l'attention des Collectivités Territoriales, Mai 2012).

La technicité des attendus de la justification du recours à un marché de partenariat impose donc à ces personnes publiques, peu ou pas expérimentées en la matière, de compléter les compétences et expertises de leurs consultants juridiques et financiers par celles des APP technico-économiques pour atténuer le risque de requalification ou d'annulation, notamment dans le cas d'un marché envisagé sans respecter totalement le critère d'efficacité économique.

Qui sont ces APP technico-économiques ?

L'expertise apportée par ces consultants techniques et économiques aguerris est essentielle pour que les décideurs publics puissent évaluer et formaliser, aux côtés des APP juristes et financiers, les éléments du futur marché qui vont s'appliquer sur toute la durée de vie du projet.

Ces APP technico-économiques sont souvent issus de cabinets d'expertises, d'audits et de conseils techniques, qui assurent des missions d'assistance à maîtrise d'ouvrage, de quantity surveying, de cost consulting, d'économie de la construction, de project management et de due diligence dans les secteurs de la construction, des infrastructures et de l'aménagement du territoire. S'y ajoutent - chez certains - des compétences en matière de facilities management, utilities management, performance énergétique et environnementale.

En France, ces métiers sont traités séparément et sont rarement regroupés au sein d'entités homogènes. C'est beaucoup moins inhabituel dans le monde anglo-saxon qui dispose de spécialistes du secteur fournissant des services intégrés pour répondre aux problématiques de fonds. Cette prestation intégrée, souvent réalisée par des cabinets à taille humaine spécialisés, permet d'adapter la prestation aux objectifs opérationnels et financiers de création de valeur, de diminuer les risques existants ou potentiels et d'évaluer les hypothèses stratégiques conditionnant les performances futures.

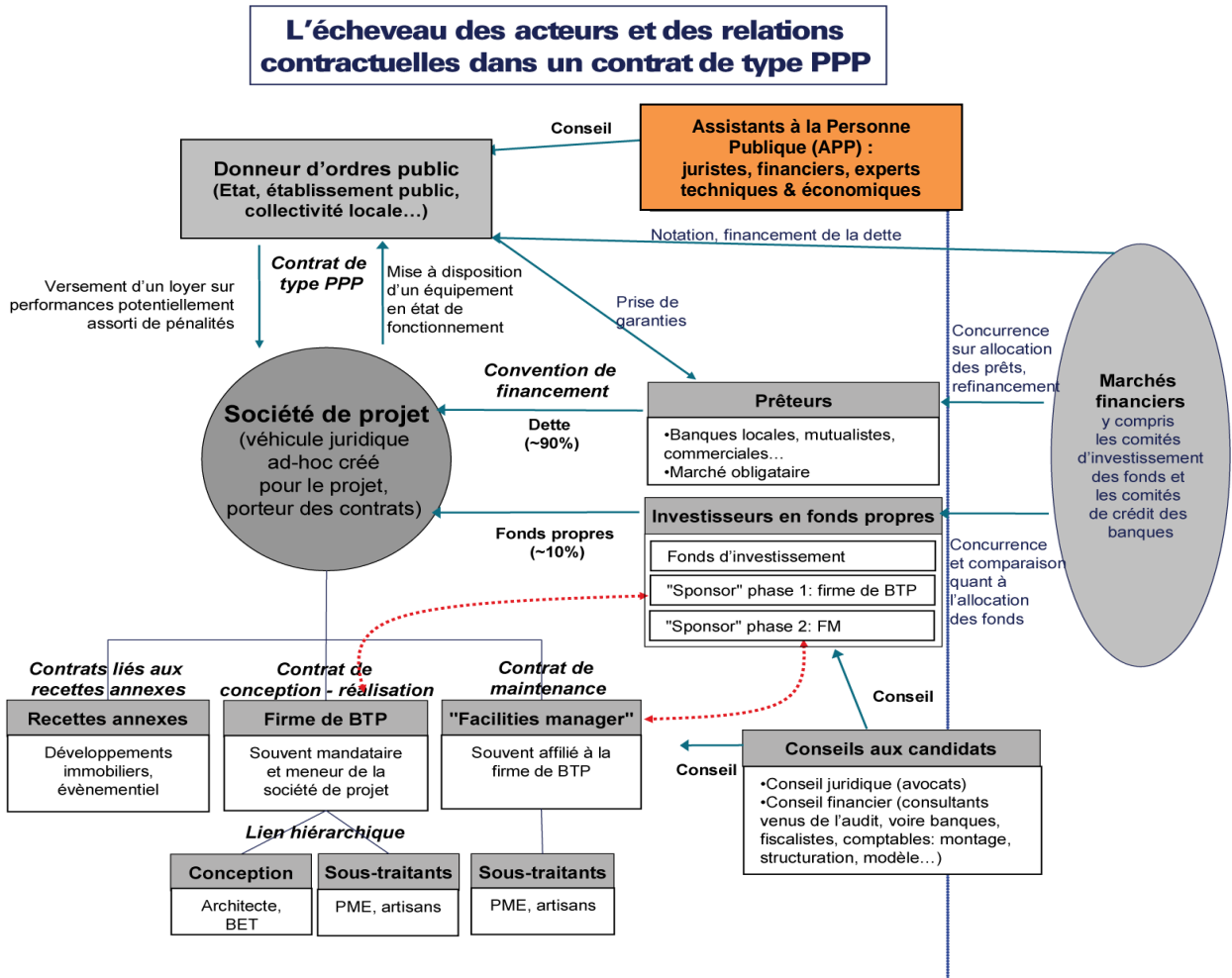
C'est naturellement là que les APP technico-économiques vont faire bénéficier la Personne Publique de leurs expertises en matière d'évaluation du coût global, de mesure de la performance, de conseil en développement durable et d'évaluation et partage des risques.

Il nous faut insister sur l'importance de la liberté de parole de ces APP, lesquels se doivent d'être indépendants des autres acteurs, notamment des cabinets d'ingénierie et des prêteurs qui, chacun dans leurs domaines respectifs, exercent des métiers bien différents. Car c'est bien cet œil critique et la volonté de revoir certains besoins énoncés et de prendre en compte d'autres contraintes que la Personne Publique attend de son APP.

Le facteur humain entre également en compte pour évaluer les compétences de l'équipe-projet en place, ou à créer, chez la Personne Publique notamment si l'APP technico-économique a des compétences en matière de ressources humaines et de formation ou propose d'associer celles-ci aux siennes pour compléter son offre d'auditeur-conseil.



A titre d'exemple, le schéma ci-dessous permet de visualiser l'imbrication et l'étendue des compétences des acteurs, tant public que privés, pour la contractualisation d'un marché de partenariat.



© 2012 IDMP

Si cette note d'information succincte éveille des attentes ou des questions au sein de votre collectivité, organisation ou de votre entreprise, Sterling Quest Associates (SQA) et DCR Consultants se tiennent à votre disposition, chacun dans ses domaines de compétence et d'expertise ou ensemble, pour accompagner votre réflexion vers ce que le marché attend et ce qui pourrait vous être profitable.

Pour DCR Consultants

Nom : Denis CHAMBRIER
 Fonction : Gérant

(Signature)
DCR-CONSULTANTS
 SARL-8000€ FRANCE
 ☎ +33-967530237

denis.chambrier@dcr-consultants.fr
 Mob : 06.7777.1883

Pour SQA

Nom : Matthieu LAMY
 Fonction : Président

(Signature)
SQA
 RCS Paris 812 821 260
 94, Boulevard de Courcelles
 75017 PARIS France
 Tél. 01 53 40 84 80 - 01 53 48 94 81

m.lamy@sqa.fr
 Mob : 06.29.78.67.55

© Sterling Quest Associates & DCR Consultants – Septembre 2019

DCR Consultants * Conseils en Facilities Management & Partenariats Public-Privé

SARL au capital de 8.000 €uros * RCS Antibes 509 842 894 * APE 7022 Z * TVA IntraCom FR05509842894
 292 Chemin de Valbosquet * Villa N°24 * 06600 ANTIBES * Tel : (33).9.67.53.02.32 * www.dcr-consultants.fr