

ACTEURS PUBLICS  
ENTREPRISES

# LES NOUVEAUX PARTENARIATS

ACTES DU COLLOQUE  
DU 12 NOVEMBRE 2009



## GEORGES DROUIN,

PRÉSIDENT DU GROUPEMENT  
DES PROFESSIONS DE SERVICES

L'an dernier, nous avons organisé une convention sur le thème : "nous n'avons pas de pétrole, mais nous avons les services". Cette année, nous allons nous pencher sur les nouveaux partenariats entre acteurs publics et entreprises. C'est un sujet sensible et nous sommes nombreux ce soir pour en parler, car la France possède de réels atouts et de vrais savoir-faire.

Nous avons monté cette manifestation en liaison avec l'Institut Esprit Service, un allié du Groupement des Professions de Services depuis l'origine. Hervé Frapsauce, son président, et Patrick Miliotis, l'un de ses fondateurs, sont présents, ainsi que Claude Martinand, le président de l'Institut de la Gestion Déléguée, avec qui nous collaborons également sur ce sujet.

L'Institut Esprit Service réalise un travail d'acculturation essentiel. De son côté, la commission "Externalisation" du GPS opère sur un terrain plus politique. Jean-Pierre Tardieu, son président, est d'ailleurs à l'origine de la manifestation de ce soir. Il va vous présenter nos propositions. Très bonne soirée à tous.

## JEAN-PIERRE TARDIEU,

PRESIDENT DE LA COMMISSION EXTERNALISATION DU GPS  
PRESIDENT DE L'INSTITUT VEOLIA ENVIRONNEMENT

En France, comme en Europe, la crise économique est loin d'être terminée. Mais ce soir, regardons plutôt vers le moyen terme, vers l'univers économique qui sera le nôtre à la sortie de crise, quels que soient le calendrier et le parcours suivi, en W, en racine carrée ou toute autre forme.

Face à la mondialisation et à la contrainte environnementale, nous devons remodeler profondément notre économie. Les entreprises industrielles françaises installent leurs ateliers de fabrication au plus près de leurs marchés, donc de moins en moins sur notre sol. En France, la production va s'orienter vers les industries "vertes" et "high-tech", avec — heureusement pour l'emploi ! — un développement concomitant des services.

Toute politique publique qui ignorerait ces caractéristiques essentielles et prétendrait prolonger artificiellement la structure économique des Trente Glorieuses serait vouée à l'échec, un échec aux conséquences dramatiques. Bien plus qu'à un incident de parcours, même d'ampleur exceptionnelle, la crise ressemble à une profonde secousse sismique qui laisse le monde profondément et durablement bouleversé. L'histoire montre que, dans ce genre de situation, certaines espèces ont su s'adapter. Les dinosaures, eux, n'en ont pas été capables. Ne les imitons pas et ne nous trompons pas d'enjeux.

Reconnaître le rôle essentiel des services dans la dynamique de l'emploi ne suffit pas. Il faut aussi déterminer les bonnes orientations, notamment pour les services rendus ou organisés par les acteurs publics comme l'État, les collectivités territoriales ou les hôpitaux. Par "État", je désignerai désormais l'ensemble des acteurs publics. Au cours de la phase de reconstruction et d'expansion des années 45-70, la logique de notre économie s'est organisée autour d'une vision productiviste de l'économie. Le charbon et l'acier ont été les bases de la première construction européenne, mais aussi les chemins de fer, les industries mécaniques et électriques, le pétrole, la chimie, etc. Souvenons-nous de l'arbitrage rendu par le gouvernement français dans les années 60, qui a considéré que l'équipement du pays en téléphone relevait du gadget et n'était pas prioritaire. Comme cela semble étrange aujourd'hui ! Pendant combien d'années avons-nous subi les conséquences de ce choix ?

À l'époque, on concevait les services d'abord comme la mise en œuvre d'équipements lourds et uniformes, grands utilisateurs d'une énergie bon marché. C'était le temps de l'électrification du réseau ferré et des campagnes françaises. La plupart des économistes s'accordaient sur la notion de "rendement croissant des infrastructures" : plus il y a d'usagers, plus le coût marginal

baisse. Cette notion a été à la base, en France et ailleurs, de la constitution de grands monopoles nationaux et publics. L'équation dominante était : "service public = entreprise publique".

Aujourd'hui, la situation s'est radicalement transformée. Les services ne sont plus monolithiques, mais différenciés, afin de s'adapter à des demandes multiformes, en évolution rapide et permanente. Ils doivent prendre en compte l'impact des technologies de l'information, les attentes de plus en plus personnalisées de la part des consommateurs, le besoin d'interactivité, etc. Ils incorporent une part de valeur ajoutée et de technologie de plus en plus importante. L'avantage économique des grandes structures nationales ou régionales ne suffit plus à compenser leurs inconvénients fréquents : lourdeurs, corporatisme, manque d'innovations.

La construction européenne nous a d'ailleurs aidés à découvrir les vertus de la concurrence. Le consommateur bénéficie des bienfaits de la compétition entre opérateurs, parmi lesquels il peut faire un choix, en particulier dans les télécoms, l'électricité ou le gaz. Lorsqu'un réseau unique, régional ou local, s'impose, par exemple pour la distribution de l'eau ou les transports urbains, l'attribution d'un contrat suppose la mise en concurrence des candidats. Sur-tout, on voit émerger de nouveaux services

qui présentent une évidente utilité sociale, comme les services à la personne ou les services de proximité, mais qui ne possèdent pas le caractère de service public *stricto sensu*, et n'impliquent donc pas l'État en tant qu'opérateur.

Ainsi, progressivement, la vision moderne de services publics en concurrence s'est imposée. Son indispensable contrepartie, c'est un État régulateur, garant du bon fonctionnement des services, de l'efficacité des opérateurs et du respect par ces derniers de leurs engagements contractuels et de leurs obligations de service public. La nouvelle équation s'écrit désormais : "service public = opérateurs professionnels et compétitifs + régulateurs".

Autant, sinon plus qu'hier, nos sociétés ont besoin d'un État. Mais les frais généraux de la nation ne doivent pas faire courir à celle-ci le risque de faillite, pour reprendre le terme employé naguère par le premier ministre. Les déficits publics (150 milliards d'euros en 2009) et l'endettement public (73 % du PIB) constituent un risque majeur. Quelle banque prêterait à une entreprise présentant de tels ratios ? Au moment où l'État lance un grand emprunt, il doit faire des choix. Au sein de ses missions régaliennes, qui sont évidemment prioritaires, comme la défense, la justice, la police, mais aussi l'éducation et la santé, l'État doit déterminer ce qu'il doit faire lui-même et ce qu'il

a intérêt à faire faire en conduisant une politique moderne d'achat public et d'externalisation. Au-delà de ses missions régaliennes, la définition des finalités et l'organisation des services publics, le choix et le contrôle des opérateurs, la mise en œuvre de systèmes efficaces de régulation constituent le nouveau cœur de métier de l'État.

C'est autour de ces préoccupations que le Groupement des Professions de Services et l'Institut Esprit Service ont organisé cette réunion et rédigé neuf propositions pour de nouveaux partenariats. Leur message est porté par la force des 8 600 000 emplois, des 23 fédérations professionnelles et du million d'entreprises de services qu'ils représentent et qui produisent, ensemble, près de 60 % de la valeur ajoutée nationale. Chacune de ces neuf propositions se veut une feuille de route concrète et réaliste pour guider l'ensemble des responsables publics et privés

de notre pays, afin de garantir la compétitivité de nos entreprises et l'efficacité de nos organisations publiques.

Parmi ces neuf propositions, je ne résiste pas au plaisir de souligner la réduction des obstacles fiscaux, sociaux, administratifs, juridiques au développement des partenariats public-privé. Nous avons beaucoup travaillé sur ces sujets dans divers cadres. L'Institut de la Gestion Déléguée, que préside Claude Martinand, a publié un rapport remarquable que son auteur, Christian Babusiaux présentera tout à l'heure. Ce rapport éclaire très bien les obstacles et les difficultés pour mettre en France la gestion publique et la gestion privée sur un pied d'égalité. Je signale aussi les questions d'innovation, de technologie de pointe, de technologies numériques, qui sont absolument essentielles pour faire entrer notre pays de plain-pied dans le 21<sup>e</sup> siècle.

## 9 PROPOSITIONS pour des NOUVEAUX PARTENARIATS

La place et la relation des acteurs publics et des entreprises se modifient en profondeur. L'État doit notamment faire un choix et déterminer ce qu'il doit continuer de faire lui-même et ce qu'il a intérêt à faire faire, par une politique moderne de l'achat public et de l'externalisation de services.

C'est autour de ces préoccupations et dans l'optique d'un partenariat revisité et créateur de richesses que le Groupement des Professions de Services et l'Institut Esprit Service ont présenté leurs neuf propositions.

Ces neuf propositions sont les suivantes :

1. **Accélérer et étendre la transformation** en profondeur de l'ensemble des organisations publiques.
2. **Mettre systématiquement en place une politique homogène d'achat de services** des acteurs publics et des entreprises.
3. **Créer un Public Business Act** afin de mettre l'humain, le mieux-disant, la qualité du service et le développement durable au cœur des marchés publics et des partenariats européens.
4. **Poursuivre la réduction des obstacles**, de nature fiscale, sociale, administrative et juridique, au développement des partenariats public privé et des externalisations.
5. **Multiplier les passerelles** pour les personnels entre secteur public et secteur privé.
6. **Rechercher la meilleure utilisation des ressources financières publiques et le retour sur investissement pour les projets structurants, de long terme**, à tous les niveaux de l'État.
7. **Faire le choix d'une politique forte d'innovation** dans les services en facilitant l'accès de l'ensemble des entreprises aux dispositifs de recherche.
8. **Renforcer la compétitivité numérique de la France et de ses territoires** grâce au développement du très haut débit et de l'utilisation des technologies de l'information et de la communication par l'ensemble des usagers, acteurs publics et entreprises.
9. **Encourager la connaissance mutuelle entre acteurs publics et entreprises** par le dialogue et les échanges réguliers.

**LAURENCE PARISOT, &**  
PRESIDENTE DU MEDEF

**JEAN-PAUL BETBEZE,**  
CHEF ECONOMISTE ET DIRECTEUR  
DES ETUDES ECONOMIQUES DE CREDIT AGRICOLE SA

## REGARDS CROISÉS

### Laurence PARISOT

Il ne faut pas avoir peur de la dette pour la dette. Le cœur du débat, c'est de démêler bonne et mauvaise utilisation de l'endettement. En 2007, le Medef avait rassemblé tous ses militants et adhérents à Bercy pour dire : *"Attention ! Si nous ne changeons pas le sens des choses et les politiques économiques, nous pourrions arriver à un ratio de 100 % de dette par rapport au PIB en 2015"*. Or, nous sommes en train de découvrir que cela risque de se passer comme nous le craignons, mais avant 2015.

### Jean-Paul BETBEZE

Depuis des années, la France est en déficit et rien ne change. La France s'est habituée à la dette. L'idée que nos enfants devront la payer est fautive : c'est une dette à sept ans et c'est bien nous qui la payons. Est-ce que cela coûte ? Oui. Les frais financiers de la dette absorbent, à l'heure actuelle, l'impôt sur le revenu. Nous nous rendons compte, aujourd'hui, dans une situation de ralentissement économique ou de crise, que nous n'avons pas, ou très peu, de marge de manœuvre. Lorsque l'on se dit, *"Tiens, pour avoir plus de croissance économique, je vais faire un emprunt"*, c'est plutôt positif si l'on se dit aussi : *"Tiens, nous allons mobiliser des énergies, nous allons mobiliser des savoirs en France"*. Cela, c'est la bonne histoire. Mais, en même temps, nous nous rendons compte que les fonds propres du pays, il n'y en a pas. Nous manquons d'une stratégie de croissance. La France ne se vit pas en termes d'économie ou de capacité de projection pour avancer. Or, nous devons avoir 2,5 % de croissance, parce qu'avec 2,5 % de croissance, nous pouvons mobiliser de l'emploi ; au dessous, nous ne le pouvons pas.

### Laurence PARISOT

Nous sommes favorables au grand emprunt parce qu'il permet de réfléchir à l'avenir. Mais nous n'y sommes favorables qu'à une condition évidente : que les projets soient ensuite conduits par les acteurs du privé. Premièrement, il faut développer les partenariats public-privé. Deuxièmement, il ne faut pas avoir peur de déléguer beaucoup plus encore de services publics et de prestations publiques au secteur privé. Le secteur privé a un avantage et une obligation, il doit être rentable.

### Jean-Paul BETBEZE

C'est une façon d'organiser une coexistence efficace entre les différentes façons de fonctionner de l'État d'une part, la réactivité et le sens de la prise de risque du privé qui sont absolument nécessaires d'autre part.

### Laurence PARISOT

Se réformer, s'adapter, muscler l'État et le faire maigrir en même temps, cela ne se traduit pas forcément par une politique de rigueur. Il s'agit tout simplement d'une politique de modernisation. Depuis deux ans, cette politique est conduite par le gouvernement. Peut-être pas au rythme espéré, rêvé, mais, tout de même, la revue générale des politiques publiques fait progresser la réforme de l'Administration. C'est ce que nous avons proposé dans *"Besoin d'air"*. Nous souhaiterions que l'obligation d'un équilibre budgétaire soit votée et intégrée dans la Constitution.

# LA REALITE ET LE SENS DU PARTENARIAT ENTREPRISES - ACTEURS PUBLICS

## 1 Première table ronde

*Pierre BELLON, Président Fondateur de Sodexo  
Yves-Thibault de SILGUY, Président du Groupe Vinci  
Général Jean-Pierre BANSARD, Directeur général délégué de la Sofired  
Stéphane BRACONNIER, Professeur de droit public à l'Université Paris II Panthéon Assas  
Jacques BARRAILLER, Directeur du Service des Achats de l'État du Ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique*

### **Yves-Thibault de Silguy, président du Groupe Vinci, ancien membre de la Commission européenne**

Lorsque je parle des déficits publics, j'aime citer Oscar Wilde : *"Je vis tellement au-dessus de mes moyens que nous menons, eux et moi, une existence totalement séparée."* C'est exactement la situation que connaît la France. Nous nous battons pour savoir si nous arriverons à 3 % de déficit en 2013 ou 2014. Avec 3 % de déficit, la France dépense tout de même 20 % de plus qu'elle ne gagne : c'est considérable !

Avec mon expérience de commissaire européen, je n'ai pas souvenir d'un pays, depuis trente ans, en Europe, qui ait augmenté son déficit et sa dette et qui ait vu sa croissance stimulée. Cela va peut-être changer, mais, dans le passé, cela ne s'est jamais produit. Le grand emprunt, avec ses 35 milliards face à une dette étalée de 1 500 ou 1 600 milliards, n'est pas le problème majeur. Le problème est que nous n'avons jamais été capables, en France, depuis la fin des années 70, c'est-à-dire

l'époque du premier choc pétrolier, de faire baisser la dette ne serait-ce qu'une année. Nous l'avons au contraire toujours fait progresser. Ce qui me fait peur, c'est que, à un moment que nous ignorons, nous allons avoir du mal à nous refinancer. Et lorsque les émissions du Trésor ont du mal à se placer, que les taux commencent à augmenter, que les agences baissent leur notation, les choses peuvent s'enchaîner très vite. Très très vite. Les États qui n'arrivent pas à se refinancer sont mis sous pression. Ils doivent apporter des gages de bonne volonté, c'est-à-dire montrer leur détermination à faire baisser la dette. Faire baisser la dette veut dire réduire les déficits publics. Pour réduire les déficits publics, soit on augmente les impôts, mais nous sommes arrivés, à mon avis, à un niveau de marée haute, soit réduire sérieusement les dépenses, ce qui peut entraîner de sérieux problèmes sociaux. Le problème de la dette est donc un problème extrêmement sensible.

Il faut concentrer le grand emprunt sur ce qui nous permet de prendre de l'avance par rapport aux autres. À la fin des années 80 – alors qu'à ma connaissance, en France, il n'y avait plus ni minerai de fer ni charbon à coke – nous avons deux des usines sidérurgiques parmi les plus performantes au monde, Fos et Dunkerque. En matière industrielle, il n'y a pas de fatalité, mais à condition d'investir beaucoup dans la recherche, en amont. Il faut privilégier en particulier les biotechnologies et les nanotechnologies, secteurs dans lesquels nous pouvons d'autant mieux développer et conserver une avance que nous possédons un enseignement et une recherche de qualité. Il faut aussi concentrer l'argent sur la recherche.

Bien que j'appartienne à une société de BTP, je ne suis pas convaincu que les grands travaux soient une priorité du grand emprunt. Il y a eu des plans de relance, des grands projets sont en cours et des méthodes de financement sont possibles. Il suffit de ne pas fermer complètement la porte, parce que, *in fine*, nous aurons peut-être besoin d'une part du grand emprunt pour boucler certains projets.

Quant aux modalités, il faudrait peut-être s'inspirer du système des avances remboursables qui a permis de développer le programme Airbus.

Les besoins en infrastructures, en France et en Europe sont considérables. Le plan de relance prévoit de mobiliser 15 milliards en dix-huit mois pour les grands projets. Vinci est en train de répondre à trois appels d'offres pour des lignes à

grande vitesse. Il y a le projet CDG Express. Il va y avoir le canal Seine-Nord. Et il y a bien sûr les programmes de développement des universités. C'est un mouvement de fond, car les besoins en urbanisme, la pression démographique, la mobilité des populations, les normes environnementales poussent au développement des grands projets d'infrastructures. Le problème réside dans leur coût considérable. Le TGV Tours-Bordeaux représente sept ou huit milliards d'investissements et un contrat d'une durée de cinquante ans. À ma connaissance, nous n'avons jamais financé de projets d'infrastructure de cette importance.

Face à ces projets de plus en plus globaux et complexes, le donneur d'ordres, c'est-à-dire la collectivité publique au sens large, a besoin que quelqu'un prenne en charge l'ensemble du projet, de la conception jusqu'à la gestion, en passant par le financement et la construction. C'est une méthode typiquement française qui donne de l'avance à nos entreprises sur leurs concurrentes anglo-saxonnes, qui doivent s'accommoder d'un processus d'*engineering* dépassé où les projets sont découpés par lots.

Les PPP constituent une bonne méthode pour financer et réaliser de tels projets.

- Ils permettent d'optimiser le coût global. Lorsque vous devez assurer la conception, la construction et la gestion du projet, et que vous devez en monter le financement alors que vous savez que vous aurez à le gérer, vous optimisez la qualité de la construction et de la conces-

sion, ce qui est bon pour la pérennité de l'ouvrage et pour un fonctionnement optimal sur la durée.

- Deuxième avantage du PPP, sa rapidité. Entre l'appel à candidatures pour le collègue de Villiers-Mandeure et sa livraison, il ne s'est déroulé que dix-huit mois. Travailler en PPP permet d'aller beaucoup plus vite.
- Troisième point, et je rejoins ce que disait tout à l'heure Jean-Pierre Tardieu, cela permet de libérer la sphère publique de fonctions qui ne sont pas purement régaliennes, alors que l'Etat doit déjà beaucoup dépenser pour la défense, la sécurité et le social.
- Enfin, les PPP permettent d'introduire des obligations de résultat et pas seulement des obligations de moyens, c'est-à-dire imposées au client, à celui qui va réaliser, des critères de performance.

Voilà pourquoi je pense que les PPP constituent aujourd'hui un élément de réponse aux besoins de réalisation, de construction et de gestion des infrastructures.

### Stéphane BRACONNIER, Professeur de droit public à l'Université Paris II Panthéon Assas

Toutes les évolutions du droit et des outils de la commande publique ont tendu, ces dernières années, à favoriser les rapprochements entre acteurs publics et acteurs privés et, plus largement, à les apaiser. Depuis que la concession existe (pratiquement au XIX<sup>e</sup> siècle), ce sont en effet les rapports de force et la méfiance

réciproque qui ont marqué les relations entre public et privé. Tout l'enjeu du droit, au cours des dernières années, a été de faire évoluer les mentalités pour passer à une logique de confiance réciproque, évoluant vers une logique de gagnant/gagnant.

Je prendrai trois exemples.

- La montée en puissance de la négociation dans le droit des marchés publics, *via* notamment les procédures dites "adaptées", qui peuvent être plus largement utilisées aujourd'hui qu'il y a quelques années. Reste à savoir, évidemment, ce que les acteurs publics sont prêts à en faire. La règle de droit – et c'est un professeur de droit qui parle – n'est pas une fin en soi, mais un outil. L'important est ce que l'on en fait. Force est de constater que les acteurs publics ne se sont pas totalement appropriés ces nouveaux potentiels de négociation, même si les choses ont singulièrement progressé.
- Même chose avec la notion d'offre économiquement la plus avantageuse, censée remplacer la logique du prix comme seul critère du choix de l'attributaire des marchés publics. C'est une notion séduisante, quasiment un concept. On prend en compte plusieurs éléments, qualitatifs et quantitatifs, que l'on hiérarchise ou que l'on pondère, et un résultat objectif doit en résulter. Un choix plus objectif, c'est autant de contentieux en moins. Il reste toutefois des progrès à faire sur la pondération des critères. Et finalement, même à tra-

vers la notion d'offre économiquement la plus avantageuse, le prix continue à dominer, parce que les critères plus qualitatifs, comme la qualité de l'offre technique, ne sont pas suffisamment discriminants pour être véritablement efficaces.

- La troisième évolution, nous venons de l'évoquer, c'est la montée en puissance des PPP, outil contractuel sur lequel il faut insister de plus en plus. L'innovation du secteur privé doit être sollicitée par les acteurs publics. Peut-être que les acteurs publics ne savent pas solliciter suffisamment l'innovation technique que maîtrisent les opérateurs privés. Peut-être aussi que nous n'avons pas suffisamment intégré, dans les PPP, la notion de PPP de services. La procédure de dialogue compétitif, très présente dans les PPP, est l'exemple type de ce qu'il faut développer à travers nos instruments juridiques, pour favoriser le rapprochement entre les acteurs publics et les acteurs privés.

L'évolution des textes est donc un vecteur d'évolution des mentalités. Le cabinet Hudson a publié récemment une étude qui montre que les pratiques managériales dans le public et dans le privé ne diffèrent pas tant que cela. Le terrain est donc propice aux rapprochements. Il reste néanmoins du chemin à faire pour que les acteurs publics s'approprient ces nouveaux instruments, les optimisent.

Parmi les 9 propositions pour de nouveaux partenariats, celle d'un *public business act* doit retenir l'attention. Si *public business act*

il doit y avoir, il devra être européen, indiscutablement. Le niveau européen est le niveau déterminant pour tout ce qui concerne la commande et l'achat public, même si, en matière de services, le marché de la commande publique est sans doute plus national que dans d'autres domaines. Il est vrai que la Commission européenne elle-même a du mal à évaluer l'impact réel des textes communautaires sur le "taux de pénétration intracommunautaire", c'est-à-dire l'élargissement de la concurrence au niveau européen en matière de commande publique. La Commission estime que l'ouverture des marchés publics au niveau européen a fait baisser les prix de 30 % entre 1993 et 2002, mais sans que l'on ait d'indicateurs véritablement significatifs : nous avons doublé le nombre d'appels d'offres publiés au Journal Officiel de l'Union européenne en dix ans et la Commission estime que le bénéfice économique des directives marchés publics se situe entre cinq et vingt-cinq milliards d'euros, ce qui représente tout de même une fourchette large.

Un *public business act* serait néanmoins tout à fait utile pour consolider cette évolution. Il pourrait prendre la forme d'un code de bonnes pratiques, réunissant les dispositions transversales qui concernent l'achat public, comme les achats aux PME, la prise en compte du développement durable, la saine émulation, la négociation entre acteurs publics et acteurs privés : niveau de négociation, niveau dans le processus d'achat, modalités de fin, processus de choix...

**Jacques BARRAILLER, Directeur du Service des Achats de l'État du Ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique**

Les achats de fonctionnement de l'État représentent 17 milliards d'euros, hors achats d'armement, collectivités locales et hôpitaux. Dans le cadre de la RGPP, l'État a décidé de moderniser ses achats. Concrètement, cela s'est traduit par la nomination d'un responsable achats dans chaque ministère et, en mars 2009, par la création du Service des achats de l'État, service interministériel qui rapporte au ministre du Budget. L'ambition est d'amener le fonctionnement des achats de l'État au niveau de professionnalisme des grandes entreprises.

J'ai été personnellement directeur achats de quatre grands groupes au cours de ces dix dernières années, du fait des fusions et acquisitions entre Rhône-Poulenc Rorer, Aventis, Pechiney et Alcan. Et j'ai rejoint l'État à un moment où, justement, il avait une grande ambition et un grand projet de professionnalisation.

Le secteur public fait un complexe d'infériorité à l'égard du privé, mais j'ai été très impressionné en arrivant de voir que l'État disposait d'une cartographie de ses dépenses. Certes, elle n'était pas très utilisée, mais, dans le secteur privé, qui pourrait dire : je connais mes dépenses et mes achats en soixante catégories et j'ai relativement confiance ? J'ai personnellement bâti dans le privé de nombreux projets pour disposer à peu près de cette information.

Le niveau moyen de formation dans le secteur public est également impressionnant, plus élevé que ce que l'on trouve en général dans le privé. En revanche, j'ai noté l'absence de listes de projets avec impacts économiques cibles. On ne travaillait pas beaucoup par objectifs, alors qu'établir les priorités entre les différents projets est un axe d'amélioration. Je distribue largement ma matrice enjeu/effort pour dire que l'on peut avoir de très bonnes idées, mais qu'il faut les comparer aux autres idées.

Nous sommes dans la conduite du changement, en train d'aider les grands décideurs à prendre conscience du potentiel de progrès. Le "pourquoi changer ?" est toujours la première étape. Les enjeux sont importants, en termes économiques et en termes de modes de fonctionnement. L'une des premières étapes est d'aider les mentalités à évoluer. Cela a été la même chose dans bon nombre d'entreprises. Dans la fonction publique, on a l'habitude de privilégier les aspects juridiques et de s'assurer que l'on respecte bien le Code des marchés, alors que l'objectif d'une fonction achat est d'abord d'aider à faire des économies. Il faut donc d'abord remettre l'économique au cœur des préoccupations achats et raisonner en coût complet, en intégrant bien l'ensemble des éléments avant de structurer un marché et de prendre les bonnes décisions.

De nombreux audits et de nombreuses missions d'études ont été réalisés dans le cadre de la RGPP. Ils ont abouti notamment à un engagement d'un milliard d'économies annuelles à l'horizon trois ans.

**Général Jean-Pierre BANSARD, Directeur général délégué de la Sofired**

La Sofired, ou Société de financement et d'investissement pour la réforme et le développement, a repris le capital de la Sofired qui avait été créée dans le cadre de la restructuration de Giat Industries. À présent, c'est une société anonyme dont le capital, modeste, de l'ordre de 50 millions d'euros, est entièrement détenu par l'État. Elle a deux grands domaines d'activité :

- Le premier est la gestion du fonds de revitalisation de territoires touchés par des restructurations (prêts participatifs et capital-risque). Là, elle est dans la continuité de l'ancienne Sofired.
- Le second est un nouveau domaine d'activité, la mise en œuvre de PPP institutionnalisés, essentiellement dans le cadre de l'externalisation de services publics, pour le moment, au profit du Ministère de la Défense. Elle est *in house* au sens de la jurisprudence européenne des marchés publics, et ceci est fondamental pour qu'elle puisse jouer son rôle de mandataire de l'État en général, du Ministère de la Défense en particulier, au sein de ces PPP institutionnalisés.

Le PPP institutionnalisé est un outil inventé par la Commission européenne pour mettre en œuvre des partenariats public-privé de services, puisque dans le PPP classique l'investissement est prépondérant, le service étant alors un accessoire de l'investissement. Dans le cadre des PPP institutionnalisés, c'est l'inverse. Il s'agit essentiellement d'établir des partenariats dans le domaine des services. C'est dans

À l'objectif d'économies s'ajoutent trois objectifs d'achats responsables : un sur la dimension écologique, un deuxième sur l'insertion et la diversité, le troisième sur l'accès des PME à la commande publique. Sur ces trois sujets, nous avons des plans d'action complémentaires.

En ce qui concerne les PME, il existe de vrais enjeux, avec la coexistence de grands acteurs nationaux ou internationaux et de toutes petites PME, mais un manque cruel d'entreprises de taille moyenne pour les segments intermédiaires. Pour certains marchés, la massification de l'offre est telle que la question ne se pose plus. Par exemple, nous avons fait, pour le Ministère des Finances, un appel d'offres massifié par régions pour le nettoyage. Cela a permis de faire beaucoup de progrès et d'amener les pratiques de nettoyage dans les différents services à un bon niveau de professionnalisme. Trois ans après, à l'occasion du renouvellement, nous nous sommes demandé s'il ne pourrait y avoir de la place pour des acteurs de plus petite taille. Mais, dans les quatre régions qui venaient à renouvellement, on ne trouvait que de tout petits acteurs de moins de cinquante personnes, à peine capables de prendre en charge le nettoyage d'une préfecture ou d'un bâtiment principal. Dès que nous leur demandions : "*Si nous faisons un lot correspondant à votre taille, comme d'aller dans une trésorerie à vingt-cinq kilomètres de la préfecture ?*", cela ne les intéressait pas pour diverses raisons. Faire des lots qui correspondent à l'offre des PME n'est pas simple : il y a un vrai besoin de renforcer les entreprises de taille moyenne.

ce domaine que nous estimons qu'il y a des marges de manœuvre. La réforme du Ministère de la Défense est extrêmement profonde et importante – le Secrétaire général en parlera tout à l'heure. Il est prévu de mettre en restructuration, c'est-à-dire de supprimer, environ 54 000 emplois. Parallèlement, environ 16 000 emplois possèdent un potentiel d'externalisation, ce qui est extrêmement important. Il s'agit d'emplois de services, de soutien : restauration collective, fourniture de l'habillement, maintenance et exploitation des infrastructures et, bien entendu, chaque fois que cela est possible, dans une vision *facility management*, de manière à regrouper les activités. Externaliser tout ce domaine est loin d'être simple. Cela fait pratiquement dix ans que le Ministère de la Défense étudie, théorise et conceptualise l'externalisation de services. Le grand message de la RGPP, c'est qu'il est maintenant temps de passer aux travaux pratiques.

L'armée américaine externalise beaucoup et nous nous apercevons qu'elle le fait parce qu'elle externalise le soutien en opérations. Aussi paradoxal que cela puisse paraître, nous sommes beaucoup plus avancés dans l'externalisation du soutien en opérations que dans l'externalisation du soutien en dehors des opérations. Nous avons actuellement un contrat cadre avec l'économat des armées pour l'externalisation de l'ensemble du soutien de nos opérations sur les théâtres stabilisés. La frontière entre ce que l'on peut externaliser et ce que l'on ne peut pas

externaliser est, en gros, le niveau de risque admissible pour un civil. À partir du moment où le niveau de risque permet d'avoir des civils sur un théâtre d'opérations et où nous considérons que ce niveau a peu de chances de remonter, il est possible d'externaliser le soutien. Pour les fonctions régaliennes qui impliquent en particulier l'usage des armes en dehors de la légitime défense, il est hors de question d'externaliser. Cela est défini, en gros, par les Conventions de Genève.

#### **Pierre BELLON, Président fondateur de Sodexo**

Je tiens à m'excuser auprès de mes collègues si je vous parle de mon Groupe. J'ai 2 raisons de le faire :

- la première, c'est chez Sodexo que j'ai acquis une expérience dans les partenariats publics privés ;
  - la deuxième, c'est que réalisant 84 % de notre chiffre d'affaires hors de France, chacun comprend que je n'ai pas besoin de cette tribune pour faire notre publicité.
- Quelques précisions préalables sur notre Groupe pour éclairer le débat :
- dans le monde, nous ne réalisons qu'environ seulement 25 % de notre chiffre d'affaires avec des collectivités publiques et 75 % avec des entreprises et des institutions privées ;

- on nous assimile en France à une société de restauration collective ; en fait pour l'exercice 2008/2009, nous avons réalisé 24 % de notre chiffre d'affaires en Facility Management et autres services ; le

poids du Facility Management continuera à augmenter à l'avenir ;

- par ailleurs, nous avons choisi de ne pas travailler dans les infrastructures de transport.

Je me réjouis que la Commission Européenne veuille développer les PPP et que la France s'y mette. Mais, même si ce n'est pas une analyse juridiquement exacte, je distinguerai d'une part, l'externalisation de certains services par l'Administration et les établissements publics, et, d'autre part, les PFI, *Private Finance Initiative*, inventés par les Anglais.

Je vais illustrer ce que devrait être l'externalisation par deux exemples :

- Premier exemple : tout le monde reconnaît qu'un patient à l'hôpital, qui est incapable d'apprécier la qualité de ses soins, se porte beaucoup mieux s'il est bien accueilli dans sa chambre, si la restauration est variée, s'il a une hôtesse pour s'occuper de lui ; de plus il séjourne moins longtemps à l'hôpital faisant faire des économies à la Sécurité Sociale.
- Deuxième exemple : un enfant qui est nourri correctement à l'école, qui a une hygiène et un équilibre alimentaires corrects, travaille beaucoup mieux. Cela est scientifiquement prouvé.

Or, malgré les affirmations des hommes politiques et des fonctionnaires qui parlent de mieux-disant social et de mieux-disant qualitatif, les marchés publics sont presque toujours attribués au moins-disant. Il faut en avoir conscience, car ce n'est pas l'attitude d'autres pays.

#### **Pourquoi le moins-disant ?**

Dans l'environnement français actuel si méfiant, un directeur d'hôpital public ou un maire ont intérêt à ne pas sélectionner un fournisseur plus cher qu'un autre, car ce serait prendre le risque d'être accusé de favoritisme. Lisez la troisième des neuf propositions du GPS sur le mieux-disant. C'est un problème très important pour le bien-être des enfants, des étudiants et des malades.

#### **Parlons maintenant des PPP.**

Il faut distinguer des concessions de service public ..., autoroutes, eau, déchets, transports urbains où la France est en avance et a permis à de très grands groupes comme la Générale des Eaux et la Lyonnaise des Eaux de se développer au niveau mondial.

Selon un rapport de la Banque Européenne d'Investissement datant de 2003, 83 % des accords publics-entreprises ont été passés dans le domaine des routes, des tunnels et des ponts, et des investissements vont sans doute être réalisés dans les infrastructures ferroviaires.

Le Général Jean-Pierre Bansard a fait une distinction intéressante entre ce qu'il appelle le PPP classique et le PPP institutionnalisé.

Le PPP institutionnalisé, a-t-il dit, est un outil inventé par la Commission Européenne pour mettre en œuvre des partenariats public-privé de services, puisque dans le PPP classique l'investissement est prépondérant, le service étant alors un accessoire de l'investissement. Dans le

cadre des PPP institutionnalisés, c'est l'inverse. Il s'agit essentiellement des partenariats dans le domaine des services. C'est dans ce domaine que nous estimons qu'il y a des marges de manœuvre. La réforme du Ministère de la Défense est extrêmement profonde et importante.

Externaliser tout ce domaine est loin d'être simple. Cela fait pratiquement dix ans que le Ministère de la Défense étudie, théorise et conceptualise l'externalisation des services. Le grand message de la RGPP, c'est qu'il est maintenant temps de passer aux actes.

Je m'en réjouis mais les Britanniques sont très en avance sur nous avec le modèle des PFI, *Private Finance Initiatives* ; Sodexo à elle seule, a depuis, signé dix-sept PPP en Grande-Bretagne, deux au Chili, deux au Canada, deux sont en négociation en Afrique du Sud. Dans ces partenariats, on crée au départ une société où sont associés un constructeur, des banquiers et des sociétés de services pour répondre à un appel d'offres.

Ainsi, pour les hôpitaux, les écoles, les centres de l'armée, les prisons, nous avons obtenu des contrats de 20 à 30 ans.

L'externalisation des services publics et les partenariats acteurs publics-entreprises se développent, à mon sens, moins rapidement que dans d'autres pays pour deux raisons principales :

- L'état d'esprit de beaucoup d'hommes politiques et de hauts fonctionnaires français qui sont convaincus que seuls, ils représentent l'intérêt général ; ils méprisent parfois les entreprises en pen-

sant que gagner de l'argent dans certains secteurs est scandaleux. Ils n'ont pas compris que le profit est un instrument de mesure de notre efficacité et qu'il est réinvesti dans le développement. Ils n'ont pas compris que l'entreprise privée est d'intérêt général car elle crée des richesses et des emplois.

- La différence beaucoup trop grande entre les statuts et les avantages des agents du secteur public et ceux du personnel des entreprises privées.

Un ministre de la Santé me disait il y a quelques années "je n'arrive pas à comprendre pourquoi, lorsque je reçois une délégation de personnel de l'hôpital, il y a une majorité de personnel des services de restauration". C'est parce qu'ils sont sous statut public et qu'ils ne veulent pas passer sous statut privé. C'est un frein important à l'externalisation.

#### Yves-Thibault de SILGUY

Lorsqu'on parle du coût des PPP, il faut d'abord distinguer entre court et long terme. Ce n'est pas parce que les taux d'intérêt sont très bas aujourd'hui que les collectivités publiques ont intérêt à emprunter plutôt que de signer des PPP apparemment plus chers. Nous ignorons quels seront les taux d'intérêt dans quelques mois ou quelques années.

Ensuite, l'important dans le PPP est sa globalité. Il couvre à la fois la conception, la construction, le financement, la gestion et le management et fait gagner beaucoup en efficacité économique. Lorsque

vous devez gérer un tunnel ou une autoroute, vous savez que cela durera quarante ans. Si vous devez aussi le construire et le concevoir, vous tenez compte de l'ensemble des contraintes et vous optimisez la conception et la construction. Vous ne vous dites pas : j'ai seulement à le décider, après les autres se débrouilleront pour le construire et pour le gérer. C'est très important.

En termes de qualité de services, comparez les autoroutes concédées et les autoroutes non concédées à la sortie de Paris et vous verrez la différence.

Dernier élément, les besoins en infrastructures sont tels que l'on ne peut pas tout faire. Nous ne réaliserons pas ces investissements sans ce que j'appelle "la généralisation du péage", c'est-à-dire en faisant payer les usagers. Vous avez cent projets d'investissements d'infrastructures, cent ouvrages à faire, par exemple, quel va être votre ordre de priorité ? Comment allez-vous décider de prendre celui-ci plutôt que celui-là ? À mon avis, nous allons prendre le plus intelligent. Le plus intelligent, c'est celui qui est le plus utile. Ah oui ! Mais comment savoir si ce projet est utile ? Il est utile si les gens sont prêts à payer pour le construire et l'utiliser. Je pense qu'il n'y aura pas de développement des infrastructures, il n'y aura pas de développement des grands ouvrages, à l'avenir, sans participation des usagers. Il faut être prêt à payer. Par exemple, ce que nous appelons la "mobilité durable" ne sera certainement pas une mobilité gratuite, il faut en être conscient.

#### Pierre BELLON

Face à ces projets de plus en plus importants et complexes, le donneur d'ordres, c'est-à-dire la collectivité publique au sens large, a besoin que quelqu'un prenne en charge l'ensemble du projet, de la conception jusqu'à la gestion, en passant par le financement et la construction.

Comme l'ont dit M. de Silguy et le Général Bansard, il faut des contrats globaux.

Les PPP constituent la bonne méthode pour financer et réaliser de tels projets.

- Ils permettent d'optimiser le coût global. Lorsque vous devez assurer la conception, la construction et la gestion du projet, et que vous devez en monter le financement alors que vous savez que vous aurez à le gérer, vous optimisez la qualité de la construction et du service, ce qui est bon pour la pérennité de l'ouvrage et pour un fonctionnement optimal sur la durée.

- Deuxième avantage du PPP, sa rapidité de mise en œuvre. Entre l'appel à candidatures et la réalisation, il se déroule de dix-huit mois à deux ans. Travailler en PPP permet d'aller beaucoup plus vite.
- Enfin, les PPP permettent d'introduire des obligations de résultat et pas seulement des obligations de moyens, c'est-à-dire que l'on impose au contractant des critères de performance.

Ces avantages ont été démontrés par les faits.

J'ai entendu des intendants de l'armée et de l'Éducation Nationale affirmer que c'était bien mieux lorsqu'ils géraient eux-

mêmes. On peut les comprendre, cela ne fait pas plaisir au corps des intendants militaires, ni aux CROUS et au CNOUS côté Éducation Nationale, de voir des entreprises privées faire leur métier. Ce sont là aussi des freins importants. Il faudrait les reconverter. Nous avons recruté chez Sodexo certains d'entre eux dont la compétence est reconnue.

### Général Jean-Pierre BANSARD

Les intendants ont déjà été reconvertis en commissaires. De plus, nous les avons interarmisés et, vous allez rire, c'est le nouveau directeur central du commissariat des armées qui a pour mission d'externaliser la restauration collective !

### Pierre BELLON

C'est très bien, vos idées progressent, je m'en réjouis. Mais ne faites pas comme les Américains qui prennent pour réformer le système financier américain ceux-là mêmes qui l'ont construit : M. Paulson ou Goldman Sachs !

### Stéphane BRACONNIER

Le problème des statuts est extrêmement important. Pour réussir, une externalisation doit résoudre deux équations : il faut que cela coûte moins cher à l'État après externalisation et il faut que ce soit supportable sur le plan social. La variable commune est qu'il faut absolument réussir le transfert d'une partie au moins des agents publics vers le prestataire. C'est la raison et le fondement même du PPP ins-

titutionnalisé qui permet de créer une société mixte et de transférer le personnel de manière plus fluide. Ce problème est au cœur de l'externalisation. Si l'on ne réussit pas ce transfert, cela ne marche pas.

### Jacques BARRAILLER

En raisonnant en coût complet sur plusieurs années, il n'y a pas de problème lorsque c'est plus efficace. L'État va d'ailleurs prendre de plus en plus en compte l'ensemble des éléments dans la durée. Mais nous comptons sur les entreprises privées pour nous apporter des propositions chiffrées et complètes. L'acheteur public fait preuve d'une certaine prudence, car il craint de se mettre hors la loi par rapport au Code des marchés publics. Cela entraîne un déficit de communication et de perception de la valeur que les entreprises peuvent apporter.

Prenons l'exemple de la restauration. La semaine dernière, le responsable immobilier d'une grande direction me confiait : *"Chaque année, j'ai plusieurs cantines, restaurants, cuisines à refaire et cela me coûte à chaque fois un à deux millions d'euros pour de petits établissements. Le mois dernier, j'ai fait intervenir un cuisiniste. Il a présenté une proposition, avec du matériel peut-être plus standard que ce que proposaient d'habitude les autres maîtres-d'œuvre, et cela ne coûtait plus que 380 000 euros."* Je lui ai demandé comment il se faisait que nous construisions encore les cuisines pour les entreprises qui utilisent le matériel et qui savent le sélec-

tionner mieux que nous ? Les acheteurs publics méconnaissent souvent la capacité des fournisseurs de services à faire des offres intégrées.

En matière de *facility management*, l'État ne connaît pas forcément très bien ses coûts, mais les entreprises peuvent nous aider à être plus transparents sur la totalité de ceux-ci et à travailler en confiance lors des estimations futures. Les portes sont ouvertes. Les entreprises peuvent aussi nous aider aussi à prendre des décisions en fonction du coût total, en présentant clairement une offre complète.

### Stéphane BRACONNIER

La globalité de la prestation constitue la philosophie même du PPP. C'est là que réside sa pertinence opérationnelle, pour les acteurs publics et privés. C'est aussi, sans doute, la clef de la pertinence du coût global à long terme.

Comme l'a dit M. de Silguy, on est évidemment plus attentif au déroulement d'un projet dont on a monté le financement. C'est très important.

La loi du 17 février 2009 - *grosso modo* le Plan de relance -, relative à l'amélioration des programmes de construction et d'investissement publics et privés, a rendu possible le financement en partie public, voire majoritairement public, des PPP. Il s'agit d'ailleurs d'un dispositif pérenne, appeler à perdurer après la crise. Or, cela change fondamentalement la philosophie même du PPP. Dans le droit fil de ce qu'a dit M. Bellon, on peut noter que, si ce

réflexe législatif et réglementaire est pratique, parce qu'il est rapide et politiquement assez porteur, c'est, au cas d'espèce, une réponse qui va trop loin face à un problème conjoncturel. Mettre du financement public dans un dispositif de financement privé d'équipements et d'infrastructures publics modifie trop profondément la philosophie du PPP et risque, à terme, d'avoir l'effet inverse de l'effet recherché, car les opérateurs privés risquent de se montrer réticents vis-à-vis de PPP financés à 30 ou 40 % par l'argent public, avec une présence nécessairement plus forte de la personne publique dans la gouvernance du contrat en phase d'exploitation. Cela illustre à la fois l'intérêt de la prestation globale et les dangers du réflexe législatif et réglementaire.

Un effort de clarification considérable a été accompli au cours des dernières années sur les critères de choix des offres. On tend à une objectivisation maximum du choix à travers la notion d'offre économiquement la plus avantageuse. Celle-ci est désormais inscrite dans quasiment tous les textes relatifs à la commande publique, y compris l'ordonnance sur les PPP. Pour l'instant, cette notion ne donne pas tout son potentiel. En pratique, que signifie concrètement une pondération où la valeur technique représente 40 % et le prix 60 %, ou l'inverse ? Au final, c'est le prix qui va primer, quelle que soit la volonté des services de faire une analyse technique précise. Il faut donc aller plus loin dans la notion d'offre économiquement la plus avantageuse et mettre à la disposition, notam-

ment des collectivités locales, des guides de bonnes pratiques basées sur l'expérience concrète afin de transformer l'essai. C'est le type de situation où le règlement précède un peu les changements de mentalités et constitue en tout cas un vecteur qui favorise l'évolution. Il faut aller encore un peu plus loin sur ce terrain et sur celui du développement durable. Mais le Code des marchés publics a été réécrit si souvent ces derniers temps que nous y regardons à deux fois avant de proposer de nouvelles modifications.

### De la salle

Ma première question est plus une question de citoyen qu'une question de professionnel. Elle porte sur la souveraineté des entreprises lorsque la rentabilisation des PPP s'étend sur une trentaine d'années. Les entreprises peuvent changer de main assez facilement. Imaginons que Sodexo, chargée de l'alimentation de l'armée française sur le théâtre des opérations, soit rachetée par un fonds saoudien, chinois, indien ou autre... Cela peut créer un véritable conflit d'intérêts. Les PPP n'offrent-ils pas l'opportunité, dans ce type de situation, de garantir la pérennité des entreprises françaises en évitant qu'elles ne soient rachetées, au moins pas au-delà d'une certaine fraction du capital ?

Autre chose. Pour bien acheter, la première chose est d'acheter pas cher. Nous constatons assez souvent, et cela va dans le sens de M. Bellon, que la notion de prix dans les services est catastrophique, parce que les acheteurs ne connaissent pas ce qu'ils achètent.

Dans le domaine qui est le mien – je suis géomètre – aucune norme ne fixe l'échelle des plans à fournir : 1/50, 1/100 ou 1/200. En pratique, comme ce n'est jamais contrôlé par un sachant, l'État achète et refait autant de fois que nécessaire. Comment peut-on aider l'acheteur public ? Quand il le veut bien ! Car, croyez-moi, les agents de l'État se montrent souvent extrêmement prétentieux et il n'est pas très facile d'être écouté lorsqu'on veut les aider. À quoi s'ajoute l'absence de contrôle. Qui a déjà été contrôlé ? Il n'y a aucun contrôle et la fausse déclaration est permanente.

### Pierre BELLON

Le risque de voir des activités sensibles passer entre des mains étrangères est réel. C'est la responsabilité des pouvoirs publics de prévoir des clauses de réserve en cas de changement de contrôle de la société attributaire des contrats.

En ce qui concerne l'accès des PME aux PPP, il faut être réaliste : les contrats sont très complexes et les engagements sont redoutables pour elles. Sur de très gros contrats, pour pouvoir faire acte de candidature, il faut délivrer à l'autorité concédante, des *performance bonds*, c'est-à-dire des garanties financières qui s'élèvent à plusieurs centaines de millions d'euros. C'est impossible pour une PME. Mais il y a des solutions.

Aux Etats-Unis, nous avons un contrat avec l'US Marine Corp dont le montant annuel s'élève à 180 millions d'US dollars. On nous a demandé de sous-traiter

une partie de notre contrat à des groupes de minorités : femmes, handicapés, hispaniques, afro-américains, inuits .... Ce programme s'appelle MWBE, Minority Women Black Empowerment. Il existe quelque chose de similaire en Afrique du Sud. Cela pourrait aussi se faire en France.

### Général Jean-Pierre BANSARD

Dès qu'un problème de souveraineté se pose, le PPP peut être alloué à un consortium ou à une entité spécifique. Nous disposons de mécanismes de contrôle qui permettent, en gros, d'imposer un partenaire dont le rôle est de monter au capital au cas où une prise de participation ne nous plairait pas. Ce type de contrôle a été mis en place, par exemple, pour la création du Ministère de la Défense à Balard.

### Jacques BARRAILLER

La question du juste prix ou des bonnes spécifications est un élément très important sur lequel nous allons travailler, pour instaurer un dialogue entre acheteurs et offreurs et pour mutualiser les bonnes pratiques. La durée de vie du marché constitue un autre axe d'amélioration. En trois ans, il se produit forcément des incidents de part et d'autre. Mais, actuellement, on ne se parle pas assez, on rédige peu de rapports d'incidents, on a peu de revues de contrats, peu de progrès continus. Il faut améliorer tout cela.

### Interview de Claude MARTINAND, Institut de la Gestion Déléguée.

La finalité de l'Institut de la Gestion Déléguée est d'améliorer la gouvernance, la performance et la qualité des services publics, nationaux ou locaux, et des infrastructures de toute nature qui les accompagnent. Notre but est de mettre ensemble toutes les parties prenantes, de confronter leurs points de vue et de chercher des convergences, voire des consensus. Lorsque nous arrivons à dégager des consensus, nous pouvons les présenter aux pouvoirs publics nationaux, communautaires ou internationaux.

La gestion déléguée n'est pas faite pour financer de mauvais projets, mais pour mieux financer de bons projets. Il n'y a jamais de solution miracle, surtout en économie. C'est un outil intéressant, voire privilégié, pour investir à long terme et relancer la croissance par l'investissement et non par la consommation. Nous avons rédigé un rapport pour essayer de comparer la gestion publique et la gestion privée sur des bases objectives et non idéologiques. Nous avons élaboré des indicateurs de performance.

Cette gestion déléguée, c'est quoi ? Ce sont des contrats globaux de long terme : concessions, affermagés, PPP... Les indicateurs de performance sont là pour mettre en place des bonus/malus sur ces contrats de long terme qui sont très favorables à l'efficacité économique et à la qualité, aussi bien en France que dans d'autres pays.

Nous comptons parmi nos membres les *leaders* mondiaux du BTP et des services urbains. Nous comptons, dans l'énergie et dans les télécoms, des entreprises qui font partie des *leaders* mondiaux. C'est parce que nous avons mobilisé des entreprises privées pour répondre à des besoins d'intérêt général, collectifs, économiques, que nous avons fait émerger des entreprises de cette taille, comme Veolia, Suez Environnement et d'autres. Nous voyons se développer de nouveaux secteurs, comme le sport et la culture, au fur et à mesure que les besoins se manifestent. Les freins proviennent de la difficulté des grands clients à définir leurs besoins à l'avance, de manière suffisamment précise pour que les opérateurs puissent apporter des réponses forfaitaires et sérieuses.

C'est la France qui a inventé tout cela de longue date, dans la tradition latine. Je pense que nous sommes bons. Les Britanniques, qui avaient complètement sous-investi sous Margaret Thatcher et John Major, ont relancé massivement l'investissement. Les pays germaniques ou scandinaves s'y sont mis progressivement. Toute l'Europe centrale et orientale, qui avait de colossaux besoins d'investissement, s'y est mise également. La montée en charge est progressive, mais réelle.

## REGARDS CROISÉS POUR REPENSER LA RELATION ENTRE ACTEURS PUBLICS ET PRIVÉS

### 2 Deuxième table ronde

#### I. Première séquence

*Jacky DARNE, Vice-Président du Grand Lyon*

*Jean-Louis BLANC, Directeur du Développement de GDF Suez*

*Jean-Olivier ARNAUD GENTY, Directeur général du CHU de Nîmes, Président de Uni-Ha*

#### Jacky DARNE

Je suis responsable des finances et des moyens du Grand Lyon, ainsi que de l'évolution des compétences et de l'évolution institutionnelle : les compétences des établissements de coopération intercommunale sont fixées par la loi ou transférées par les communes. La volonté d'adhésion des communes présente évidemment un grand intérêt.

Les entreprises sont les bienvenues au Grand Lyon. Nous les apprécions et nous coopérons avec elles sans états d'âme. Si la concurrence est aujourd'hui mondiale, ce sont les métropoles d'équilibre qui apportent les bonnes réponses. Nous voyons aujourd'hui, par les bassins d'emploi, par la vie qui s'y développe, que, d'une certaine façon, les métropoles se positionnent bien mieux que les États-Nations. Ceux-ci disposent sans doute d'une vue générale et d'une politique, mais c'est le développement local qui est à la base de la réussite économique. Nous avons la prétention, au Grand Lyon, de répondre aux problèmes d'aujourd'hui. Nous ne regardons pas derrière nous, même si

nous avons des entreprises anciennes. Nous avons envie, avec la chimie, avec la métallurgie, avec le textile, avec les images, avec tout, de répondre aux enjeux de demain, et de ne pas le faire seuls, mais avec l'ensemble des acteurs. Parmi ceux-ci, il y a les entreprises et elles sont les bienvenues. Si j'avais pour objectif de vous convaincre de venir au Grand Lyon, je dirais simplement qu'il y a des investissements rentables à y faire et que nous avons la volonté de réussir et les atouts. Ces atouts, je vais vous en dire quelques mots.

Le Grand Lyon, c'est 1,6 milliard de budget annuel dont à peu près un tiers d'investissements, deux tiers de fonctionnement. Les dépenses de personnel ne représentent que 17 % à 18 % de ces deux tiers. L'essentiel des dépenses retourne donc aux entreprises, y compris pour le fonctionnement, à travers une activité économique qui est immédiatement redistribuée. Parmi les 4 500 personnes qui constituent ce personnel, il y a des gens de qualité, comme dans le privé. Il y a 600 à 700 ingénieurs qui sont les mêmes

que ceux que vous embauchez et que vous employez. Ils ont la même volonté et les mêmes capacités. Cela nous conduit à des stratégies très pragmatiques : nous traitons les dossiers au cas par cas, car nous ne pouvons pas toujours savoir a priori quelles sont les bonnes réponses à nos questions.

Examinons rapidement quelques éléments de base, par exemple la propreté, une activité très matérielle, mais de services. La propreté, la collecte et le traitement des ordures ménagères, pour nous, c'est 50/50, 50 % privé et 50 % public. Nous disposons de deux usines d'incinération : une concédée et une en régie directe. Les circuits de collecte des ordures : 50 % par des entreprises, 50 % par nous. Pourquoi ? Un choix politique, bien sûr, mais aussi un choix d'opportunité. Cela nous permet de comparer. Nous voyons les prix de revient, les réponses, les éléments, mais nous ne pouvons pas juger à court terme, sur une seule année. Il faut juger sur le long terme, et prendre en compte notamment l'évolution des emprunts ou du crédit-bail dont la chute oblige à raisonner sur l'année. Ce n'est pas simple.

Tout à l'heure, quelqu'un parlait des prix en disant : *"vous prenez trop souvent le prix le plus bas et pas assez le mieux-disant."* Et bien ! lors d'un appel d'offres, il y a deux ans, stupéfaction ! toutes les entreprises ont répondu au-dessous du prix qui nous paraissait normal, parce qu'elles voulaient absolument gagner le marché. Que devons-nous faire ? Devions-nous dire : *"Nous n'attribuons pas le marché au prix que*

*vous nous donnez, nous vous donnons 20 % de plus"* ? Évidemment non. Ce serait illégal. Que faire alors ? Le marché a été attribué et, fatalement, le service, au moins dans un premier temps, est mal assuré parce que lorsque l'on sacrifie les prix, on n'est pas capable d'atteindre le niveau de qualité visé. On m'a dit : *"il faut mettre des pénalités."* Pourquoi pas ? Mais alors nous allons enfoncer des entreprises qui ne s'en sortent déjà pas. Il faut faire la part des choses et les entreprises qui affrontent des difficultés économiques doivent obtenir des marchés. Si on nous propose des niveaux d'horaires déraisonnables qui ne permettent pas de faire le travail dans des conditions normales, que voulez-vous que nous fassions ? Nous discutons avec les entreprises. Nous discutons avec les partenaires. Nous discutons avec les organismes professionnels.

Deuxième exemple, une interrogation sur l'avenir. En gros, les entreprises nous disent : *"Nous avons un problème de compétitivité avec l'accès au très haut débit."* Soit. Mais que faut-il faire à ce sujet ? Mystère. La moitié des interlocuteurs affirme que c'est aux opérateurs de le financer. L'autre moitié que c'est au public, parce que les opérateurs ne viendront pas. Et d'autres acteurs soulignent l'inégalité entre les territoires : *"Le privé va venir sur certains territoires, et dans ce cas qu'il se débrouille, mais pas sur d'autres qui ne sont pas rentables. On a donc besoin de vous."* Quelle est la bonne réponse ? Que devons-nous faire ? Devons-nous acquérir une compétence en ce domaine ?

J'anime la Commission des nouvelles compétences. J'ai lancé trois séries d'auditions. La semaine dernière, le Medef, la CGPME et la Chambre de commerce sont venus nous dire : *"Voici notre diagnostic sur l'agglomération et ce que nous pourrions faire"*. La semaine prochaine, nous allons regarder ce que font les métropoles étrangères et ce qui se fait en France. Nous allons regarder ce que font Barcelone ou les Hauts-de-Seine par exemple. Et puis, nous essaierons de monter un partenariat et de trouver la bonne réponse, qui n'est pas écrite dans les textes. Je serai disponible à Lyon pour vous accueillir et discuter très franchement de chaque sujet.

Troisième exemple, le cinéma. Il y a des salles *"Art et Essai"*, des salles de quartier, et des multiplexes. Les intérêts des professionnels sont contradictoires. Certains politiques nous disent : *"Vous devez limiter les multiplexes, sinon vous tuez les petites salles."* Les multiplexes nous affirment : *"La réponse d'aujourd'hui n'est pas celle des petites salles. Les jeunes ont un autre type de consommation."* Comment avons-nous réagi ? Nous avons créé un observatoire du cinéma pour regarder ce qu'il en est réellement et réunir l'ensemble des acteurs – le premier compte-rendu devant l'ensemble des professionnels a eu lieu la semaine dernière. À la réunion organisée il y a six semaines, UGC, Pathé, les petites salles, tous étaient présents. Nous examinons le travail de l'observatoire, nous regardons les chiffres, nous débattons et nous cherchons un terrain d'entente.

Dans ce genre de situation, les intérêts sont rarement convergents au départ. Bien au contraire, ils sont presque toujours divergents. La négociation permet de faire émerger une solution. Pour moi, c'est cela le partenariat. C'est un dialogue, une façon de poser les problèmes du développement de notre agglomération, de dire : *"Que pouvons-nous faire ?"* Sur les 71 pôles de compétitivité qui ont été créés en France, nous en avons 5, qui ont tous été classés *"réussite"*. Nous sommes contents.

Quel est notre rôle ? La Communauté urbaine gère environ 800 projets, ce qui représente 4 millions d'euros par an, 13 millions sur trois ans. Ce n'est pas une somme énorme, mais c'est loin d'être nul. Nous veillons à donner une cohérence à l'ensemble, nous aidons les gens à se rencontrer, nous soutenons le secrétariat, nous facilitons les relations entre les laboratoires de recherche et les entreprises. Prenons l'exemple de la chimie : la chimie, c'est la meilleure et la pire des choses et nous possédons la "vallée de la chimie" avec Feyzin. Comment aborder cette question ? Nous établissons un Agenda 21 de la chimie, conformément aux décisions de Rio en 1992, en réunissant les professionnels, les habitants et les associations, parce que la chimie apporte des réponses aux problèmes d'aujourd'hui. C'est peut-être aussi un élément du problème, mais discutons ensemble et construisons une vraie réponse industrielle, économique et de service. Dans notre agglomération, nous pouvons le faire grâce aux pôles de compétitivité. Nous sommes capables de

favoriser les rencontres et le dialogue. Sur certains sujets, plus que l'argent, l'important est d'être là, de réunir, de fixer des objectifs communs, de les partager, de trouver des régulations entre des intérêts contradictoires, d'évaluer les choses, de s'en rendre compte.

En 2007, nous avons créé le site "Only Lyon" afin de parler d'une seule voix. J'ai accompagné Gérard Collomb et les chefs d'entreprises de la CCI en Chine et au Japon pour nous développer et disposer de réseaux. Nous sommes jumelés avec Shanghai – enfin, un arrondissement de Shanghai, la ville entière est trop grande pour nous ! Il faut être lucide et réaliste : *"La grenouille qui veut se faire aussi grosse que le bœuf"*, cela existe. Or, la CCI, le Conseil régional, la Ville de Lyon, le Grand Lyon... chacun voulait faire son petit discours. Mais c'est nul ! Nous avons dit non. Avec quinze partenaires, de l'université au Medef, de la Chambre de commerce au Grand Lyon, nous avons pris un nom commun, *Only Lyon*, et nous ne communiquons désormais que sur lui.

C'est le Grand Lyon qui a investi le plus, avec 1,2 million d'euros. Lorsqu'on réalise un site Internet commun, pour disposer d'un portail économique, cela coûte cher parce que tout le monde veut être personnellement présent. Il faut avoir alors le courage de dire : *"Ne parlons pas trop de nous comme institutions, cela n'a pas beaucoup d'importance, mais vendons notre territoire avec une démarche et une action commune"*. C'est la clef de la réussite et cela n'exige pas forcément beaucoup d'argent.

Prenons pour terminer l'exemple de "Lyon Confluence". L'opération a été lancée par Raymond Barre, dont j'étais le vice-président chargé des finances, à bonne école bien que d'horizon différent. Gérard Collomb a insufflé ensuite de la dynamique à ce projet, prévu pour vivre une vingtaine d'années, de 1998 à 2020. Nous avons tout d'abord monté une société d'économie mixte, que nous avons transformée ensuite en société publique locale, et nous avons créé des ZAC. Lorsque nous investissons quelques centaines de millions d'euros – nous nous situons tout de même à un niveau élevé – pour acheter des terrains que nous revendons ensuite, pour mettre en place des transports en commun, pour améliorer la voirie, pour réaménager des espaces publics, le coefficient multiplicateur pour le privé est de 1,10. Ce n'est pas nous qui construisons les logements et les entreprises.

Je vous invite à La Sucrière où se tient la Biennale d'art contemporain. Venez voir Lyon Confluence. C'est à seulement deux heures de train de Paris. Vous constaterez, *de visu*, comment ce quartier se transforme en mêlant de l'argent public, qui a un effet de levier, avec de l'argent privé. C'est une très bonne réponse aux enjeux d'aujourd'hui. C'est un espace considérable, un grand projet, comme le Carré de Soie. Nous conduisons également des grands projets plus chers, mais moins emblématiques, comme la sécurité dans les tunnels. Nous allons dépenser 200 millions d'euros pour percer un tube de plus dans la Croix Rousse. Personne ne se

rend compte que c'est très important. C'est néanmoins décisif, comme lorsque nous réalisons une usine de traitement des eaux, indispensable pour assurer des services de qualité. Vous qui êtes dans les services, soyez convaincus que nous leur attachons une très grande importance.

Chaque année, je présente le budget du Grand Lyon au Medef avec Gérard Collomb. Nous passons le temps qu'il faut, nous expliquons les projets, les niveaux d'investissement, les niveaux de taxes, ce que nous allons faire. Nous discutons, ce qui me paraît normal puisque les entreprises paient, *via* la taxe professionnelle. Mais elles bénéficient aussi des retombées de nos investissements. Elles paient 523 millions de taxe professionnelle et récupèrent un milliard et quelques, même si ceux qui paient et ceux qui récupèrent ne sont pas les mêmes...

Ce que nous rendons aux entreprises est donc globalement très supérieur à ce que nous leur prenons et ce type de dialogue constitue à mes yeux une sorte de contrat de développement. Avant que soit décidée la suppression de la taxe professionnelle, les responsables du Medef local comprenaient très bien que la compétitivité des territoires passe par le développement de certaines infrastructures, comme le contournement par exemple.

Ces responsables reconnaissent que nous avons raison puisque nous faisons des choses utiles avec l'argent qu'ils versent. Les entreprises savent très bien que si nous sommes capables de faire des projets qui développent notre territoire, elles

trouveront leur compte. Si nous ne disposons pas de moyens suffisants, nous, collectivité, ce n'est pas l'État qui va les apporter. Au contraire, il nous dit, par exemple : *"Zéro pour le contournement. Débrouillez-vous !"* Pour la première partie du périphérique nord, le financement est donc mixte, avec une participation des usagers sans laquelle nous n'arriverions pas à équilibrer les comptes. Malgré tout, le financement public atteint 50 % du total.

Je faisais partie de la Commission Fouquet qui a présenté un projet de réforme de la taxe professionnelle au Premier Ministre en juillet 2004, et j'en connais parfaitement les arguments. Il est vrai que l'industrie est davantage taxée que les services et il est vrai que c'était un impôt médiocre, mais il était réformable et il permettait d'établir un vrai partenariat entreprises-collectivités locales. Je trouverais extrêmement dommageable que nous perdions une occasion de discuter au fond des projets, parce que, encore une fois, nous ne réussissons le développement de nos territoires que si nous pouvons dialoguer ensemble, en trouvant des intérêts communs, même si nous avons aussi des intérêts divergents. Nous discutons des choses, nous regardons, nous fixons des objectifs sur lesquels chacun s'accorde. Et cela réussit. Je regrette la disparition de la taxe professionnelle, non pour elle-même, mais parce que les dotations de l'État n'ont augmenté, ces dernières années pour le Grand Lyon, que de zéro à 1,2 %, c'est-à-dire au-dessous de la progression des coûts. Face à nos besoins, si nous ne dis-

posons ni d'autonomie financière ni d'autonomie fiscale, puisque nous ne disposons pas des impôts des ménages, que pouvons-nous faire ? Je suis partisan d'une décentralisation forte, y compris avec des transferts d'impôts d'État, comme cela existe dans certains pays européens : que l'on nous donne une fraction de la TVA, que l'on nous donne une fraction de l'impôt sur le revenu ! Cela m'est indifférent que ce ne soit pas la taxe professionnelle, mais nous avons besoin, pour conduire nos politiques, d'une autonomie financière et fiscale et d'une politique contractuelle avec l'ensemble des acteurs.

### Jean-Louis BLANC

Je veux d'abord confirmer les propos de M. Darne sur deux points. Le premier est que le marché qu'il a évoqué est effectivement catastrophique. Le second est que la culture de partenariat que développe le Grand Lyon – où nous sommes très implantés, en particulier par la Compagnie Nationale du Rhône – est tout à fait remarquable, avec ses pôles de compétitivité et ce souci de la collectivité d'associer en permanence les entreprises locales aux réflexions et aux démarches concernant le développement. Je tiens à apporter mon témoignage, parce que c'est tout à fait vrai.

Je vais centrer mon propos sur les raisons qui tendent aujourd'hui à limiter le développement des PPP en France. Nous avons depuis très longtemps une culture de contrats publics. Depuis plus d'un siècle, la concession et l'affermage ont résisté à tout : aux crises, aux guerres, aux alter-

nances politiques... Ils fonctionnent très bien dès lors que l'on peut faire payer l'utilisateur. Le besoin d'un nouveau PPP est né le jour où il a fallu faire financer par le privé des équipements que nous ne pouvons pas facturer : nous ne pouvons pas facturer le passant qui profite de l'éclairage public. Nous avons importé le modèle anglais du PFI, mais ce n'est pas un vrai succès. 285 projets de PPP seulement ont été lancés. 45 ont été signés et fonctionnent. Sur les 45, il n'y en que 11 d'État ; les autres sont des partenariats de collectivités locales. Plus grave, le flux de nouveaux PPP n'augmente pas, comme s'il y avait un plafonnement du recours aux PPP dans notre pays.

Le premier frein est que nous pensons PPP quand nous pensons à un pont ou à une autoroute, alors qu'il y a un immense champ de développement du PPP dans les services. J'ai entendu avec plaisir le général Bansard parler de l'ouverture de PPP de services. Comme dans l'industrie, il y a dans la sphère publique de nombreux domaines qui ne relèvent pas du *core business* – si je puis dire – de l'État et qui seraient sans doute mieux gérés par des entreprises privées. De plus, les fonctions de nettoyage, de gestion de l'énergie, de gestion de la cantine, ne sont pas considérées comme nobles dans une entreprise – nous le voyons dans l'industrie. Lorsque ces fonctions sont externalisées dans une entreprise dont c'est le métier, les personnels y trouvent un apprentissage beaucoup plus professionnel et un avenir avec des possibilités d'évo-

lution. Cela concerne non pas des niches, mais d'immenses populations de fonctionnaires, d'État principalement, qui se trouveraient mieux dans des entités dont leur métier est le domaine.

Les problèmes de statuts ont été résolus au niveau des collectivités locales. L'article L122 a été modifié : il permet désormais aux personnels de collectivités locales de passer dans le secteur privé puis d'y revenir si le contrat prend fin. Certains problèmes de statuts ont été résolus tout récemment dans les hôpitaux. Ils ne le sont pas encore dans le secteur de la Défense. Toute une série de personnels publics ne peut actuellement pas passer du public au privé le temps d'un contrat, même à long terme.

Le second frein tient à l'organisation matérielle des concours de PPP avec dialogue compétitif. Nous avons emporté en Angleterre plusieurs PFI. L'Angleterre pratique un cloisonnement total entre les propositions des groupes concurrents. Si, au contraire, pendant trois à six mois, trois ou quatre concurrents apportent leurs idées et que ces nouvelles idées sont soumises aux autres pour qu'ils les chiffrent, la situation est très délicate et l'on hésite à se dévoiler complètement. Nous ne pouvons collaborer pleinement que si nous sommes certains d'aller jusqu'au bout avec nos idées. S'il y a en permanence transfert d'idées ou de réflexions entre les différents concurrents, le dialogue perd beaucoup de son efficacité. C'est un frein qui n'existe pas en Angleterre. Il n'y a pas de raison pour que nous n'arrivions pas à le faire chez nous.

Le troisième frein, c'est le coût. Aujourd'hui, s'engager dans un PPP avec des dialogues compétitifs importants veut dire que le coût de préparation va représenter 2, 3, 4, voire 5 % du montant de l'offre. C'est extrêmement important et cela écarte évidemment les PME. Vous ne pouvez pas vous permettre d'en perdre dix, d'autant plus que le coût n'est pas remboursé, en tout cas à des niveaux réalistes.

Il faut toutefois reconnaître que l'État réalise des efforts d'adaptation considérables depuis quelques années. Beaucoup de ministères, celui de la Défense en particulier, réfléchissent à de nouvelles organisations. Nous voyons vraiment l'État se transformer.

### Jean-Olivier ARNAUD

Le partenariat ne se limite pas à ce qui tourne autour de la relation entre acheteur et vendeur. La relation entre l'hôpital et le monde de l'industrie et des services devrait pouvoir se diversifier. Il faut envisager toutes les formes possibles de partenariat entre le monde public et le monde privé dans l'innovation, la recherche, la fondation, la co-entreprise et, pour les hôpitaux publics, les partenariats avec des établissements privés de santé. Si on se limite à la relation économique, où la seule relation de renforcement mutuel entre le monde public et le monde privé s'effectue à travers les achats, on aboutit inévitablement à tous les dysfonctionnements qui découlent du Code des marchés publics.

Personnellement, je souhaite qu'il soit le plus allégé possible, pour qu'il y ait finalement moins de différences entre gestion publique et gestion privée. Depuis plus de vingt-cinq ans, je vis une gestion encadrée et qui l'est de plus en plus. Plus le Code des marchés publics se libère ici, plus il se renforce là. On doit faire davantage confiance à l'acheteur public, même s'il peut lui arriver de se tromper. Réagir à des erreurs ou à des fautes par un surplus de réglementation est une maladie française qui revient à punir tout le monde à cause des erreurs de quelques-uns. Ce réflexe nous fait reculer à chaque fois de plusieurs années et même de plusieurs dizaines d'années. Faisons en sorte que la gestion publique soit le moins encadrée possible, au moins dans le domaine des marchés publics, et nous aurons fait un grand pas.

L'hôpital est évidemment un établissement de santé. C'est aussi, le plus souvent, un opérateur économique voué à lutter contre la concurrence. Il a sur son territoire des établissements privés avec lesquels il essaie d'établir des partenariats, des ententes voire des rivalités. Nous disposons jusqu'à présent de peu d'outils juridiques de collaboration ou de partenariat à long terme entre le monde public et le monde privé. Cela commence à se diversifier, ce qui est d'autant plus nouveau dans le monde de la santé que l'État n'a pas toujours suffisamment poussé dans ce sens. L'hôpital de Nîmes a monté plusieurs partenariats, comme je l'avais déjà fait dans d'autres établissements. Nous

essayons de mettre en place des co-investissements, sujets très importants dans le monde de la santé et de l'innovation. Un certain nombre d'initiatives ont été prises par les industriels de la pharmacie ou des PME dans le domaine des dispositifs médicaux : nous pouvons aller au-delà.

En matière d'externalisation, il faut éviter les positions de principe. L'acheteur public peut avoir intérêt à externaliser, pour des raisons d'environnement économique, social, de management, de comparaison. Il peut aussi avoir intérêt à ne pas le faire, pour des raisons de stratégie ou de protection d'emplois. Une des meilleures choses qui puissent arriver dans la relation public - privé est de sortir du dogme du tout ou rien et ne pas avoir l'impression de franchir un mur idéologique chaque fois que l'on passe un contrat d'externalisation. Il faut en particulier faire en sorte que les choses soient réversibles. Il est très important de pouvoir revenir sur une externalisation pour juger les contrats vraiment sur le long terme. Le prix n'est pas suffisant, la qualité elle-même n'est pas suffisante. Il faut apprendre à évaluer de manière permanente et continue sur la base d'un dialogue.

Les PPP peuvent représenter des investissements extrêmement lourds dans des domaines comme les systèmes d'information hospitaliers. Je ne connais pas de groupement d'entreprises capable de monter, en PPP, un projet global de système d'information hospitalier qui aille de la facturation à la gestion logistique en passant par le dossier médical. Je suis

prêt à en parler avec vous, quand vous voulez. Je viens juste de passer un contrat dans ce sens-là. L'informatique est un investissement énorme, colossal, pour lequel les hôpitaux n'ont pas les moyens d'acquérir toute l'expertise nécessaire, et où ils ont besoin d'être accompagnés sur le long terme.

Enfin, l'opérateur public est d'abord mandaté pour la stabilité de son action. Un hôpital est ouvert tout le temps, toute l'année, y compris pendant les épidémies. Il a besoin de la même stabilité en face de lui. Construire un hôpital dure cinq ans. Or, nous avons souvent affaire à des entreprises qui changent d'opérateurs ou de stratégie, ce qui est extrêmement déstabilisant. C'est la même chose pour une activité industrielle, légère malgré tout, celle de l'informatique. Il m'est arrivé plusieurs fois, sur des contrats au long cours, de devoir changer de partenaire et de discuter d'abord avec Bull, ensuite avec une PME, ensuite avec une troisième, au fur et à mesure que les logiciels étaient rachetés. C'est un handicap très important pour la continuité de notre action.

Avec Uni-Ha, 53 établissements hospitaliers ont la possibilité d'acheter les uns pour les autres. Dans le privé, cela s'appellerait une coopérative. Une structure essaie de massifier les achats dans presque tous les domaines — produits, services, nettoyage, hôtellerie - qui sont le b.a.-ba de la sous-traitance, mais aussi dans les transports, l'informatique, le conseil, la formation et bien sûr les dispositifs médicaux et les médicaments.

Nous cherchons à accroître les périmètres, simplifier et obtenir de bien meilleures conditions économiques.

Nous tenons compte de deux éléments. D'une part, créer un seul marché pour l'ensemble des hôpitaux sur un seul produit revient assez souvent à condamner le seul fournisseur français. Il nous est arrivé de trop massifier et d'obliger les entreprises françaises à passer la main à des entreprises européennes. Nous allons donc mettre en place un système d'allocation pour que toutes les entreprises françaises, PME comprises, puissent répondre. C'est notamment le cas pour le nettoyage. Avec un seul contrat pour l'ensemble des hôpitaux adhérents - tous les CHU et les hôpitaux les plus importants - nous créons des situations de monopole insupportables au plan économique et très risquées pour nous. De même, si nous voulons approvisionner l'ensemble des hôpitaux sur un ou deux produits, nous allons nous retrouver avec deux offreurs : aucun des deux n'acceptera d'abandonner ses autres clients. Il nous est arrivé, dans certains domaines pharmaceutiques, de devoir renoncer à des lots qui étaient trop importants. Nous sommes en train de nous ajuster en matière de partenariat et d'innovation, en veillant au maintien d'une offre privée dans ce domaine.

**François-Daniel MIGEON,**  
Directeur général  
de la Modernisation de l'État

Aujourd'hui, la modernisation de l'État est un impératif, tout le monde l'admet, mais

il faut que la vitesse d'exécution change. Fondamentalement, l'Administration est une entreprise de services. Pour aller plus vite, elle doit s'inspirer des meilleures pratiques et s'approprier avec discernement le capital d'expertise de gestion de la transformation du secteur privé, qui est extrêmement fort.

La DGME (Direction Générale de Modernisation de l'État) est une entité un petit peu atypique, mise en place pour piloter, catalyser cette transformation. Environ la moitié de nos effectifs vient du secteur privé et apporte l'expérience de l'entreprise. Nous travaillons sur tous les secteurs et nous avons créé un Service Innovation avec un département Particuliers, un département Entreprises et un département Collectivités locales.

L'écoute est au cœur de nos valeurs et de nos méthodes. Les entreprises, les particuliers, les collectivités peuvent venir exprimer leurs réclamations, leurs préoccupations, et réagir à nos propres idées sur le site "ensemble-simplifions.fr" Nous avons également créé un panel d'usagers, pour travailler dans la durée avec des entreprises et des particuliers, en enga-

geant une discussion partenariale.

Nous recherchons une transformation concrète, une transformation avec des vitesses rapides, dont voici un exemple. Dans le contexte de la loi de modernisation de l'économie, Éric Woerth, le Ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État, a demandé à ce que ses services soient exemplaires en matière de paiement des fournisseurs. Nous étions à 50 jours, il souhaitait descendre au-dessous de 30 jours. Nous avons mis en œuvre une technique bien connue des entreprises, le *line*. Nous avons collaboré avec le service facturier de Bercy et nous sommes aujourd'hui à 25 jours, après quatre mois de travail. C'est un exemple typique de l'application très concrète des méthodes du privé au bénéfice des entreprises. Dès lors que cela est pertinent, c'est-à-dire lorsque l'État est prestataire de services, il ne doit pas y avoir de différences entre le secteur public et le secteur marchand. Le service public est tellement important à la vie de nos concitoyens qu'il y a un devoir d'exemplarité.

## II. Deuxième séquence

*Christian BABUSIAUX, Président de la Première Chambre de la Cour des Comptes  
Pierre NANTERME, Directeur général d'Accenture Worldwide,  
Président de la Commission Économie du Medef  
Christian PIOTRE, Secrétaire général pour l'Administration au Ministère de la Défense*

### Christian BABUSIAUX

Je vais me montrer un peu moins optimiste, ou un peu plus pessimiste, que certains des intervenants précédents. Non pas pour le plaisir d'être pessimiste, mais pour inciter encore davantage à agir. Être plus pessimiste, d'abord, sur la toile de fond globale. Au début de cet après-midi, vous êtes partis de la situation des finances publiques. C'est effectivement un élément majeur de la toile de fond des relations entre le secteur public et le secteur privé, y compris pour le moyen et long terme. Nous avons souligné le risque d'emballement de la situation de déficit et de dette : la France n'est pas seulement dans une situation de déficit massif et de dette fortement croissante, mais dans une situation où cela tend à devenir cumulatif. Ce qu'il faut bien comprendre, c'est que nous sommes sur une courbe exponentielle. La situation ne s'est pas améliorée en 2009, mais, à côté de la part conjoncturelle, il y a aussi une part structurelle, au moins la moitié du déficit public, part qui s'est certainement accrue en 2009. Sur les 8,2 ou 8,5 % de déficits publics globaux (toutes administrations publiques confondues), ce sont à présent plutôt 4 % que 3,5 % qui sont de nature structurelle, soit, pour donner l'échelle, de l'ordre de 75 à 80 milliards de problèmes structurels.

Par rapport à cela, les remèdes le plus souvent évoqués dans la presse, sur les ondes, au Parlement, ne sont pas suffisants. Ces remèdes, c'est la maîtrise des dépenses. Bien sûr, il faut maîtriser les dépenses, mais nous ne pouvons pas non plus disloquer totalement le système public à force d'austérité budgétaire. Augmenter les recettes, ce sera nécessaire dans certains domaines, nous l'avons dit très clairement, contrairement à d'autres. Mais augmenter les recettes, dans un pays qui a des prélèvements obligatoires élevés et qui doit relancer l'économie, c'est un problème. Nous ne pouvons donc pas non plus aller très loin dans cette voie.

Un troisième point est souvent évoqué, la réorganisation de l'Administration. C'est ce qu'essaie de faire notamment la RGPP. Selon le gouvernement, cela représente environ 7 milliards, tous les coûts induits déduits. Calculez, nous sommes plutôt, en réalité, autour de 3,5 ou 4 milliards. Rapporté aux 75 à 80 milliards de problèmes structurels, ce n'est pas à l'échelle.

On ne peut donc pas faire l'économie d'une réflexion sur le périmètre de l'État, de ce qui doit impérativement être géré par l'État lui-même et ce qui peut être confié au secteur privé sous le contrôle de l'État. Le sujet est si massif que nous ne pouvons pas en faire l'économie : c'est un enjeu tout à fait majeur.

Voilà pourquoi je parlais d'un diagnostic pessimiste. Par rapport à cette nécessité, je n'ai pas l'impression que l'État soit totalement prêt. Bien sûr, il évolue et je suis le premier à témoigner des efforts fantastiques de beaucoup de secteurs de l'État. Mais celui-ci n'est pas encore prêt à assumer totalement la relation public-privé, sauf dans le domaine des achats. Créer un Service des achats est une réforme importante, mais l'État ne dispose pas de tous les instruments pour vraiment mettre en œuvre une politique de l'achat public. Par exemple, dans le domaine de la politique immobilière – nous l'avons écrit par ailleurs –, France Domaine est encore loin du compte pour mener une vraie gestion dans des conditions satisfaisantes.

Que manque-t-il et que faut-il bâtir ? Classiquement, comme l'ont déjà noté un certain nombre d'intervenants, c'est d'abord la fonction de maître d'ouvrage. L'État doit savoir affirmer ses besoins et assurer les contrôles tout au long de la réalisation du contrat. Or, dans beaucoup de secteurs de l'État, ces points fondamentaux ne sont pas encore acquis.

Il y a aussi la question du pilotage des politiques publiques. Vous trouverez dans les rapports de la Cour des Comptes – apparemment, vous les lisez de temps en temps, ou vous les parcourez, et je m'en réjouis – un thème omniprésent, celui du pilotage. Ce n'est pas une marotte : dans beaucoup de domaines, l'État se comporte en gestionnaire, mais n'est pas en mesure de piloter. Si nous voulons avoir une rela-

tion public-privé, il faut bien la piloter, avec des indicateurs de qualité de service. Dans la mise en œuvre de la LOLF, la connaissance des coûts est encore extraordinairement insatisfaisante et les indicateurs de qualité de service, malgré les progrès accomplis, demeurent une faiblesse majeure. Or, nous ne pouvons pas travailler vraiment et rénover la relation public-privé en l'absence d'une connaissance sérieuse des coûts et en l'absence de vrais indicateurs de qualité.

Et puis, il y a un quatrième élément, majeur, c'est la relation de confiance. Prenons l'exemple, qui devrait être emblématique de la coopération nouvelle entre le public et le privé, la couverture santé de nos concitoyens. Chacun sait que l'assurance obligatoire ne suffira pas. Or, pour tout un ensemble de raisons, il règne encore une méfiance de la sphère publique vis-à-vis des complémentaires santé. Certes, celles-ci doivent travailler leur offre et mériter la confiance des citoyens, mais ce problème de méfiance demeure encore trop présent. Pour progresser, il ne faut pas ignorer cette situation.

Vous avez fait allusion au rapport que j'avais fait pour l'IGD sur la compétition public-privé. Sur ce point, plusieurs progrès ont été réalisés. Par exemple, sur le plan de l'égalité fiscale entre les différents types de contrats et sur le plan de la mobilité des personnels. Mais nous sommes, là aussi, loin du compte et il reste beaucoup à faire pour assurer la fluidité, la réversibilité. Ce terme que nous avons utilisé, je me réjouis qu'il ait été repris, de même que

je me réjouis qu'aient été repris, dans les documents préparatoires à la rencontre d'aujourd'hui, beaucoup des thèmes de ce rapport.

Beaucoup de ces sujets sont des sujets anciens, que chacun connaît bien, mais sur lesquels nous progressons trop peu, trop lentement. Aujourd'hui, par rapport aux attentes des citoyens sur la qualité de service et par rapport à l'ampleur du problème des finances publiques, il y a vraiment urgence. C'est à cause de cela, à partir de ma connaissance de l'État à travers les travaux que je mène à la Cour des Comptes, que je préfère partir d'un constat un peu plus pessimiste peut-être, réaliste en tout cas, qui incite à agir d'urgence dans tous les domaines de la relation public-privé.

Pour le grand emprunt, une chose est le montant, une autre chose les modalités. Que donne la mise en place du plan de relance ? Comment cela se consomme-t-il ? Contrairement aux collectivités locales et à l'hôpital public, l'État n'investissait quasiment plus, sauf dans le secteur de la Défense. Le Fonds Stratégique d'Investissement mobilise 2,5 à 3 milliards par an. Le problème de capacité rejoint celui de la capacité de l'État à assurer une maîtrise d'ouvrage, un pilotage, un contrôle effectif.

### Christian PIOTRE

Tout part de la question fondamentale du périmètre de l'État. Si je regarde ce qu'a fait le Ministère de la Défense depuis quinze ans, je suis frappé de voir que la notion de cœur de métier est extrême-

ment ambiguë. Elle est nécessaire pour défendre des sphères dont le caractère régalién est incontestable. Elle est souvent un mauvais prétexte, c'est-à-dire un refus d'aller jusqu'au bout de l'analyse, pour se demander si vraiment nous ne pouvons pas faire autrement. Les raisons sont multiples. Elles sont d'ordre psychologique et culturel, bien sûr. Mais elles sont aussi d'ordre technique, parce que pour comparer il faut savoir compter. Or, comme cela a été dit, l'État ne possède pas toujours la capacité à comparer les performances économiques des différents modes de gestion.

Pour la Défense, ce contenu n'a pas cessé d'évoluer. En caricaturant un peu, il y a eu une grande vague d'externalisation au moment de la professionnalisation des armées, parce que les appelés ont disparu. C'est ce que j'appelle "*l'âge de la tondeuse à gazon*". Nous sommes passés d'abord à des services à faible valeur ajoutée, mais absolument indispensables à la vie sur les bases aériennes et dans les casernes. Nous sommes passés ensuite au gardiennage. Petit à petit, les contrats de services deviennent un peu plus élaborés. Par exemple, nous confions au privé des missions un peu plus lourdes comme la gestion des pièces de maintenance des aéronefs. Aujourd'hui, nous confions des services sur les théâtres d'opérations stabilisés. Ce qui était absolument inconcevable il y a dix ans est devenu réalisable aujourd'hui. Il ne faut pas avoir peur de questionner la notion de cœur de métier pour aller quelquefois au-delà des anciennes frontières.

Comme les météorologues, je vais vous parler des évolutions en cours ou prévues. On voit se dessiner quatre ordres de tendances.

- La relation contractuelle avec l'entreprise va s'accroître dans la durée, c'est une évidence. La gestion des véhicules de la gamme commerciale a été externalisée via des contrats de 6 ans. Avec la mise à disposition d'heures de vol pour former les pilotes d'hélicoptères à Dax, on passe à 22 ans. Le projet Balard est de l'ordre de 25 ans. La relation, dans sa dimension temporelle, est en train d'explorer par rapport au schéma classique du marché public.
- Les contenus vont évoluer. Nous allons abandonner peu à peu tout ce qui est maîtrise d'œuvre et nous concentrer sur la maîtrise d'ouvrage pour tout ce qui est du domaine de la communication, de l'entretien des réseaux, l'habillement, le transport, l'alimentation, l'énergie, la maintenance, etc. Ces services peuvent être éventuellement combinés sur différents sites avec des contrats multiservices.
- Troisième point, le volet Ressources Humaines, véritable enjeu stratégique pour le ministère. Lorsque nous recourons à des opérations d'externalisation, si nous ne réussissons pas à sortir de notre périmètre budgétaire, nous allons consommer les ressources financières qui étaient destinées à réduire nos emplois. Si nous n'y arrivons pas, nous devons jouer sur le dernier levier qui nous reste, celui du recrutement, c'est-

à-dire affaiblir la machine à recruter des personnes jeunes pour, notamment, doter les unités opérationnelles. De plus, pour chaque opération, il faut que nous introduisions dans notre discussion avec les entreprises la dimension de reclassement, de dégageant de masse salariale, qui fait partie de l'équation économique. Ce message est très important. Nous devons introduire beaucoup plus que par le passé la dimension Ressources Humaines dans notre dialogue avec les entreprises. Jean-Louis Blanc se demandait tout à l'heure si nous disposions des outils nécessaires. Oui, nous les avons. Nous venons de les obtenir, grâce à une disposition législative. C'est bien ce que nous reprochent les organisations syndicales, d'ailleurs, qui sont prises dans une position schizophrénique : d'un côté, elles reconnaissent en petit comité que ces mesures sont extrêmement protectrices pour le personnel, mais, d'un autre côté, elles soulignent aussi que nous venons d'abattre un des derniers obstacles à l'externalisation. Il faut que nous gérions cette contradiction, mais nous sommes prêts à le faire.

- Il a beaucoup été question de l'État acheteur face à des entreprises qui apportent des services. Le Ministère de la Défense est en état, lui aussi, d'apporter des services aux entreprises. Je vais citer trois exemples.
  - Le premier est la disponibilité de foncier qui peut permettre l'installation d'entreprises, y compris de PME. Nous avons d'ailleurs développé avec

le Medef une méthode d'insertion de cette disponibilité foncière, dans des projets de développement et d'installation d'entreprises, pour des sites dont les problématiques sont bien identifiées.

- Le deuxième est un volet d'aide économique. 320 millions d'euros, financés en grande partie par le Ministère de la Défense, sont prévus pour aider les entreprises à accompagner la reconversion économique des sites. Pour faire bénéficier les entreprises de cette aide, nous nous mettons en état de pouvoir instruire les dossiers et dialoguer avec elles-mêmes et avec les collectivités.
- Le troisième point est l'offre de compétences. Je ne parle pas du transfert de personnels au moment de la signature de contrats d'externalisation, mais des 54 000 emplois que nous allons détruire en six ans et qui vont accélérer les départs de personnels, militaires pour l'essentiel, mais également civils, des personnels dont les niveaux de compétences sont quelquefois très valorisants pour l'entreprise. Pour favoriser ces reconversions, nous avons déjà signé des conventions avec de grands groupes, dans les domaines des transports, de la logistique et de l'énergie. Là, je vous adresse vraiment un message fort. Nous avons un effort considérable à faire vers les PME, parce que cette offre qualitative est méconnue et paraît inaccessible. Nous devons progresser pour que les PME

puissent être des lieux de reconversion de personnels qui ont de réelles compétences.

Comme les autres ministères, le Ministère de la Défense a un plan de développement durable, assez ambitieux, qui repose sur les trois piliers : environnement, social, économique.

- En matière d'éco-conception, nous produisons un effort qui s'adresse principalement aux programmes d'armements et dont l'effet économique n'est pas nul. Il consiste essentiellement, aujourd'hui, à inciter les entreprises, par des contrats d'"études amont", à faire de la recherche dans les domaines des matériaux et de leur recyclage.
- Deuxième point, le Ministère de la Défense doit relever le gigantesque défi du démantèlement de toute une génération de matériels, dans les domaines terrestre, aéronautique et naval, acquis il y a 30 à 35 ans et qui arrivent en fin de vie. Le défi est d'abord industriel, à cause de l'absence de filières industrielles organisées à l'échelle européenne dans ce domaine. Il faut que les États et les acteurs industriels trouvent ensemble les solutions. L'État ne peut pas le faire tout seul. Il faut qu'il ait en face de lui des entreprises prêtes à développer ces capacités à l'échelle européenne.
- Troisième point, nous essayons de valoriser nos actifs, nos immeubles, à travers des projets comme celui lancé à Istres : environ 20 000 mètres carrés sont disponibles pour recevoir des plaques pho-

tovoltaïques sur la base aérienne. Nous disposons de toitures et de foncier pour installer des dispositifs de production d'énergie et nous sommes ouverts à un dialogue avec les entreprises pour des projets expérimentaux ou opérationnels.

Il y a également eu une réflexion très approfondie sur le coût des matériels lors de la rédaction du livre blanc sur la Défense et la sécurité nationale. Cela a débouché sur la création d'un Comité ministériel d'investissement, mais ce n'est qu'un maillon dans la chaîne que nous devons construire pour disposer d'un processus de décision bien plus robuste et plus complet que le précédent. Concrètement, cela veut dire que l'on ne peut plus décider d'un investissement majeur de l'État, qui l'engage pour de nombreuses années, sans avoir une vision de la totalité du cycle. Cela comprend non seulement les études amont, les développements, l'industrialisation, mais aussi le coût de possession et de mise en service de cet équipement, et le coût de démantèlement. La comptabilité de l'État oblige celui-ci à provisionner au plan comptable la valeur prévisible ou calculée du démantèlement de ses flottes. Il va falloir, à un moment donné, réconcilier, peut-être de manière un peu brutale, le comptable et le budgétaire, et se doter de ressources qui permettent de financer cette opération.

Le cycle de décisions sur les investissements qui se met en place intégrera beaucoup plus la notion de coût sur le cycle de vie pour l'ensemble des équipements. Cela n'évitera peut-être pas toutes les dérives,

mais cela permettra d'avoir une vision plus robuste des conséquences des investissements en matière de charges pour les finances publiques et de maîtrise des ressources budgétaires.

### Pierre NANTERME

Il est troublant que l'on dise aujourd'hui que la "Commission sur les stratégies d'investissement et l'emprunt national" s'est mise d'accord sur le montant de l'emprunt, alors que nous pensions plutôt nous être mis d'accord sur le contenu. Cela posé, réfléchir aux investissements d'avenir en France est une bonne idée, et c'est plutôt de cette façon que nous sommes entrés dans le problème.

En bref, nous avons en France deux problèmes, chacun à un point de PIB et à 20 milliards d'euros. Dans les deux cas, nous avons besoin de renforcer la coopération public-privé.

Le premier problème à un point de PIB, c'est "comment gagner 20 milliards ?". La France dépense cinq points de PIB de plus que les autres pays de l'Union européenne, soit 100 milliards d'euros de plus, et la proposition numéro 20 du rapport dit Attali suggérait de baisser chaque année la dépense d'un point de PIB, soit 20 milliards. Le second problème à un point de PIB, c'est qu'un pays comme le nôtre, pour rester compétitif, doit investir, bon an mal an, en dépenses d'avenir, un point de PIB pour être dans la course. Nous devons donc économiser d'un côté un point de PIB par an et, de l'autre, investir un point de PIB par an. Cela exige une coopération

public-privé, pour laquelle nous sommes extraordinairement loin du compte. Je loue Georges Drouin et le GPS d'avoir organisé cette réunion, car elle n'aurait pas sans doute pas été possible il y a cinq ans et certainement pas il y a dix ans. Peut-être même pas il y a deux ou trois ans. Grâce aux efforts réalisés, nous avons ouvert le dialogue. C'est un premier pas.

Si je coiffe ma casquette Accenture International, dans l'échelle de la coopération public-privé, je noterai les autres pays à 7 sur 10 et la France à 3 sur 10 seulement. Nous avons franchi une étape importante, sûrement cruciale, puisque nous en débattons et que la problématique est sur la table. Mais la psychanalyse suffit-elle à régler le problème ? Sûrement pas. Pour réduire les coûts, il va évidemment falloir faire de l'externalisation dans des PPP, mais massivement, pas à petite échelle. Nous sommes très loin du compte.

Les choses se sont mises en place surtout dans les services liés à des infrastructures, parce que c'est le plus naturel, en France, avec notre culture industrielle. Dans le domaine des services, que je connais le mieux, nous avons parlé de l'informatique, des ressources humaines, de la comptabilité, de la logistique : ce sont des pans d'activité pour lesquels le public aurait tout intérêt, comme dans les autres pays, à sous-traiter à des partenaires dont c'est le métier, avec des logiques de développement beaucoup plus valorisantes et à long terme.

Toujours avec ma casquette Accenture, je constate que nous nous heurtons à quatre

problèmes. Deux sont liés à des problèmes de culture et deux à des problèmes techniques.

- Le premier est que la culture du moins-disant rend fou. Elle rend fou au point que les entreprises, pour gagner des marchés, sous-proposent. Évidemment, vous n'avez pas le service, vous n'avez pas la qualité, vous marquez des buts contre votre camp et l'on vous dit : "Regardez, l'externalisation, ça ne marche pas très bien, et la qualité n'est pas très bonne". La culture du mieux-disant doit être réinstallée pour sortir d'un système vraiment très dommageable.
- Le deuxième point est qu'il faut, en France, que tout soit équivalent. Que nous dit-on lorsque nous soumettons nos propositions ? "Il faut que votre proposition soit comparable." Déjà, on vous fait remplir 45 000 documents qui ne seront vraisemblablement jamais lus, trois tonnes de papier, des millions d'euros d'investissement, et on vous dit : "il faut que vous soyez totalement comparable à votre concurrent." C'est quoi cette affaire ? Moi, je ne veux pas être comparable à mon concurrent ! Je veux être différent. On me dit : "Ah non ! Vous n'avez pas le droit d'être différent, il faut que vous soyez pareil. Je veux comparer les unités d'œuvre de vos propositions." C'est la négation du mieux-disant, de la différence, de la créativité et de l'innovation.

Ce sont les deux problèmes de culture.

- Le troisième point, c'est la manière dont on contracte, en France. J'adore la France, c'est le plus beau pays du monde.

Mais nous voulons tout prévoir. Comment voulez-vous avoir un contrat qui définisse tout ce qui va se passer pendant vingt ans ? C'est totalement illusoire. Et si jamais cela ne se passe pas comme prévu, nous aurons des pénalités. Dans d'autres pays, on se met d'accord sur le processus de résolution du problème. En France, nous dressons la liste de tous les problèmes qui peuvent survenir et nous les contractualisons. C'est totalement irréaliste. Les contrats doivent comprendre des clauses de révision et non pas vouloir tout fixer par avance.

- Enfin, même si nous avons énormément progressé dans les transferts de personnels, cela reste un vrai problème. La capacité de faire des gains de productivité dans les services est quasiment nulle en France. Et faire de l'externalisation sans faire de gains de productivité, c'est impossible. Nous progressons tout de même dans certains secteurs, avec la Défense et le Ministère des Armées en fer de lance. Je loue leurs efforts et, en tant qu'ancien chasseur alpin, je suis ravi de cette collaboration.

Nous avons chaque année 20 milliards à gagner d'un côté, ce qui nécessite de faire massivement de l'externalisation et du PPP, et de l'autre côté, 20 milliards à investir. Pas à emprunter, à investir ! Lorsque nous avons travaillé au Medef sur la démarche de dépenses d'avenir, nous nous sommes réjouis que la France se donne au moins deux mois pour réfléchir sur ses dépenses d'avenir. Cela fait trente ans que nous parlons du social, nous pouvons pas-

ser deux mois à parler des dépenses d'avenir. Débattre sur le haut débit, le *cloud computing*, l'économie verte, etc., est tout de même un peu rafraîchissant après les débats de ces trente dernières années, même si le débat social est fondamental. Enfin, la croissance et l'avenir viendront de ces dépenses d'avenir.

Pourquoi le PPP est-il si important, non seulement pour l'externalisation technique, mais pour la gestion de la politique industrielle de la France ? C'est qu'il faut garantir la pertinence des investissements. Si le privé investit, c'est qu'il attend un retour. Le privé n'investit pas à fonds perdus. Il faut que les investissements soient pertinents et l'implication des entreprises devrait aider à les rendre pertinents. Cela permet de démultiplier l'investissement public. C'est l'effet vertueux évoqué à propos du Grand Lyon.

Il faut aussi favoriser le développement de "*l'écosystème de croissance*". Comment faire travailler les grandes entreprises avec les PME ? Comment tirer parti des pôles de compétitivité ? C'est cela qui va créer la croissance, l'écosystème de croissance par le partenariat public-privé, pas seulement des dépenses ministérielles sur des projets d'avenir.

Nous avons un exemple assez intéressant, en France, avec le FSI. En dehors du fait qu'il n'arrive pas à dépenser son argent – mais c'est un autre problème –, le FSI offre des éléments intéressants de gouvernance public-privé. Nous pourrions transposer certaines de ses innovations dans les domaines suggérés par la Commission.

Que se passe-t-il ailleurs ? Nous sommes allés à Singapour, parce que c'est un État-entreprise et peut-être, culturellement, plus proche de la France que les États-Unis ou l'Angleterre. Il existe un "*Development board of Singapore*", une structure public-privé qui réfléchit à la stratégie de croissance de Singapour, à la coopération entre l'État et les entreprises. Je souligne cela pour le clin d'œil de fin parce que, si nous décidions de créer une structure de ce genre en France, sur dix membres il y aurait une ou deux entreprises et huit représentants des autres forces vives, quelles qu'elles soient. À Singapour, sur onze membres, il y a neuf entreprises. Mon propos n'est pas d'être critique, nous avons accompli d'énormes progrès, mais il reste un pas important à franchir et le temps nous est dramatiquement compté. 20 milliards et 20 milliards par an sont sur la table, je vois la bonne volonté des acteurs, mais l'urgence est absolue si nous ne voulons pas rater le train de la reprise. Et si nous le ratons, nous allons percuter le mur.

### Georges DROUIN

Tout a été dit ou presque. Les métiers que regroupe le GPS, avec leurs 8 600 000 salariés, représentent une très grande diversité. Nous voyons bien que les possibilités de confier au privé de nombreuses activités se confirment et que nous avons, en face, les compétences. Je n'insisterai pas sur ce point.

Pour faire court, il me paraît important de rappeler ce soir que "dans un couple, il faut

être deux". L'idéal serait même de faire ménage à trois, puisque, entre le public et le privé, il y a quelqu'un d'absolument indispensable, le client.

Il est absolument essentiel que la puissance publique fasse du benchmark sur ce qui s'est passé dans le monde de l'industrie, de la distribution et du BTP : les services sont nés essentiellement de l'externalisation que ces secteurs ont pratiquée, mais nous sommes entrés depuis dans une démarche vertueuse au point qu'aujourd'hui les premiers clients des services sont les services eux-mêmes. Je n'irais pas jusqu'à dire que le pays pourrait vivre sans industrie, mais lorsque l'on commence à avoir 60 % d'activité entre nous, cela donne un début de réponse.

Deuxième remarque, nous avons beaucoup parlé de cœur de métier. La puissance publique doit s'interroger sur son cœur de métier ; beaucoup d'intervenants extrêmement brillants l'ont rappelé. En matière de services publics, ce que l'on attend, c'est que le service soit rendu et que le courrier, par exemple, arrive au domicile. Je ne parle pas des gardiens de prison dont ce n'est pas le rôle d'être restaurateurs, cela va de soi.

Identifier le cœur de métier, ce n'est pas raisonner en termes de fonction, encore moins en termes de statuts, mais en termes de mission. L'évolution de la Défense a été tout à fait exemplaire au cours de ces dernières années. Évidemment, on leur a fermé le robinet, en particulier avec la suppression du service militaire obligatoire.

Je buvais du petit lait en écoutant Christian Babusiaux parler des obstacles. Nous voyons bien qu'ils sont de nature culturelle, dogmatique, et que ce dogmatisme contraire la volonté politique. Un ministre dont je tairai le nom nous a répondu un jour, au sujet d'externalisations et de développements par le privé : "Bien sûr, mais pas de vagues". Voilà le message : "pas de vagues". En entendant cela, on comprend tout au film : pas de vagues dans les collectivités, pas de vagues dans les administrations, pas de vagues dans les hôpitaux. Et nous avons le résultat que nous connaissons. Certes, énormément de progrès ont été accomplis, notamment par la Défense, mais l'État n'est malheureusement pas encore prêt dans le domaine des achats.

Finalement, cette crise est une chance, nous le disons assez souvent. Un sondage publié par La Tribune, "les handicaps vus par les Français", montre une situation de morosité absolument effroyable.

Quels sont les handicaps majeurs vus par les Français aujourd'hui ?

- D'abord, le chômage des jeunes. Michel Serres écrivait dans un article : "nous n'aimons pas nos jeunes". Ce matin, Luc Ferry disait : "quel monde voulons-nous laisser à nos enfants ?" Voilà une vraie question que l'on se doit de se poser et que les Français se posent.

- Deuxième cause de handicap : le nombre important de taxes, d'impôts, de charges, etc., qui pèsent sur la France. Même si les Français aiment toujours le service public à la française, pour la première fois, ils sont préoccupés par ce nombre élevé de taxes, de charges, d'impôts et le poids de la dette. On ne fait plus avaler de couleuvres aux Français.

Nous sommes arrivés à un niveau de dette et de déficit qui exige que nos collectivités, notre État, nos administrations, nos hôpitaux... se posent réellement la question. Les Français sanctionneront les politiques. L'un de ceux-ci avait dit : "l'État ne peut pas tout faire". Un autre dit aujourd'hui : "l'État peut tout faire." Dans peu de temps, les gens s'apercevront que l'État ne peut plus tout faire. En tout cas, ce n'est pas en s'endettant et en reportant le remboursement sur les générations futures que l'on résoudra les problèmes.

Nous avons une grande chance à saisir. Comme le rappelait Pierre Nanterme, le débat de ce soir est allé bien au delà du cadre purement juridique, avec des échanges sur les aspects économique, fiscal et sociétal, ce qui était inimaginable il y a seulement deux ans. La réduction des ressources publiques va-t-elle faire avancer le sujet ? Peut-être. Rendez-vous l'année prochaine pour voir si nous avons fait des progrès.

# GPS et IES les acteurs des services

## GROUPEMENT DES PROFESSIONS DE SERVICES

Présidé par Georges Drouin, le Groupement des Professions de Services regroupe 23 fédérations de services membres du Medef et près de 35 grandes entreprises, dans les domaines des transports, des activités financières, des services aux entreprises, des services aux particuliers, des services à la personne, et des services aux collectivités.

Ses thèmes d'action concernent en priorité la contribution du secteur des services à la croissance et à l'emploi, la valorisation des métiers de services et la prise en compte des spécificités du secteur des services dans les politiques publiques, en particulier dans les politiques sociales.

55 avenue Bosquet - 75007 Paris  
Tél. 01 53 59 17 28

Contact : Bérangère de Beauhoudrey

[www.gps.asso.fr](http://www.gps.asso.fr)

## INSTITUT ESPRIT SERVICE

Association loi de 1901 créée en 2003, think tank du service, l'Institut Esprit Service (IES) est présidé par Hervé Frapsauce. Il réunit les directions générales de sociétés et organisations de tous secteurs. La mission principale de l'IES est le développement, dans le privé comme le public, de réflexions, méthodes et outils de management du service. Il a une vocation particulière à travailler au rapprochement des acteurs publics et des entreprises.

55 avenue Bosquet - 75007 Paris  
Tél. 01 53 59 17 09

Contact : Alain Tedaldi

[www.institutespritservice.com](http://www.institutespritservice.com)