

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission d'enquête visant à évaluer les conséquences sur l'investissement public et les services publics de proximité de la baisse des dotations de l'État aux communes et aux EPCI

Table ronde, ouverte à la presse : « Le mode de gestion des services publics locaux : un levier pour absorber la baisse des dotations de l'État ? »

– M. Alexandre Vigoureux, responsable du département juridique de la Fédération des entreprises publiques locales (FedEpl), et M. Florian Poirier, responsable du pôle collectivités,

– M. Pierre-Émeric Chabanne, délégué général de l'Institut de la gestion déléguée (IGD), et M. Laurent Richer, avocat au barreau de Paris, président de la commission juridique de l'IGD.

Mardi

4 novembre 2015

Séance de 11 heures 30

Compte rendu n° 35

SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

**Présidence de
M. Alain FAURÉ,
*Président***



L'audition débute à onze heures quarante-cinq.

M. le président Alain Fauré. Nous avons le plaisir d'accueillir la Fédération des entreprises publiques locales (FedEpl), représentée par M. Alexandre Vigoureux, responsable du département juridique, et M. Florian Poirier, responsable du pôle collectivités, ainsi que l'Institut de la gestion déléguée (IGD), représenté par M. Pierre-Émeric Chabanne, délégué général, et M. Laurent Richer, avocat au barreau de Paris, président de la commission juridique de l'IGD.

La réduction de la dotation globale de fonctionnement (DGF), la baisse notable des investissements publics, les recettes peu dynamiques, les attentes grandissantes des citoyens vis-à-vis des services publics locaux confrontent les collectivités à une équation en apparence insoluble. Elles doivent façonner des réponses plus efficaces permettant de maîtriser la dépense sans écorner la qualité du service public, et maintenir les investissements publics locaux, source d'activité, d'emploi et d'attractivité pour les territoires.

Les collectivités disposent de trois instruments pour délivrer les services publics locaux : la gestion en régie, la gestion déléguée *via* une entreprise publique locale ou la gestion déléguée *via* une entreprise privée. Dans le contexte actuel, difficile pour les collectivités du bloc local, l'un de ces modes de gestion a-t-il un avantage comparatif en termes de coûts directs, de souplesse de gestion ou de simplicité ? Peut-être nos invités nous diront-ils que la distinction entre public et privé a vocation à s'estomper dans ce cas d'espèce.

Avant de leur laisser la parole, je vais leur demander, conformément aux dispositions de l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958, de prêter le serment de dire la vérité, toute la vérité, rien que la vérité.

(MM. Alexandre Vigoureux, Florian Poirier, Pierre-Émeric Chabanne et Laurent Richer prêtent serment.)

M. Pierre-Émeric Chabanne, délégué général de l'Institut de la gestion déléguée (IGD). J'insisterai, en avant-propos, sur deux ou trois constats concernant l'impact sur l'investissement public des collectivités locales de la baisse de la dotation globale de fonctionnement, dont le cumul avec celui d'autres réformes, en particulier trois, nous inquiète beaucoup.

La première est la réforme de la boîte à outils de la commande publique à laquelle l'État procède actuellement à l'occasion de la transposition des directives européennes sur les marchés et les concessions. Au nom de la simplification, les collectivités se voient privées de solutions contractuelles, aussi bien en termes de marchés publics que de concessions.

La deuxième réforme, d'ordre territorial, modifie le périmètre d'action de certaines collectivités et leurs responsabilités au moment même où la plupart des collectivités se mettent en place : le bloc communal vient d'être élu, les élections régionales vont bientôt avoir lieu et les modifications entre les futures agglomérations et métropoles vont se décider. C'est pourquoi l'Institut de la gestion déléguée, qui représente toutes les parties prenantes à la délégation de services publics – État, collectivités, opérateurs publics ou privés –, tire la sonnette d'alarme. La DGF n'est pas le seul problème ; d'autres nous laissent présager que l'investissement des collectivités publiques risque de connaître quatre à cinq années difficiles.

Je rappelle que cet investissement représente 70 % de l'investissement national, dont 65 % sont portés par le bloc communal. En termes macroéconomiques, l'incidence n'est pas neutre.

Fort de vingt ans d'expérience, l'IGD considère que le choix du mode de gestion ne doit pas être dicté par les seules considérations financières. C'est pourtant la diminution de leurs moyens qui fait faire à certaines collectivités des choix parfois inappropriés. En l'espèce, ce n'est pas tant le type de contrat qui importe que son adéquation à la réalité de la collectivité.

La gestion des services publics peut être assurée directement ou sur un mode délégué, sur la base de contrats de concession ou de partenariat, appelés à évoluer avec les directives européennes. Ces contrats sont portés par des véhicules différents : sociétés d'économie mixte (SEM), sociétés publiques locales (SPL) ou sociétés d'économie mixte à opération unique (SEMOP). Il ne faut pas confondre le mode de gestion et l'outil juridique confié à celui qui gère le service public.

La gestion déléguée est le cœur de métier de l'IGD. En France, ce n'est pas une privatisation, et la directive relative aux concessions n'y changera rien : c'est la puissance publique qui reste le chef. Elle délègue la gestion des services publics à une entreprise, privée ou publique, mais c'est elle qui fixe les objectifs, qui contrôle l'action de son délégataire et qui reste propriétaire des ouvrages. À l'inverse, la gestion directe peut passer par l'octroi de missions à des entreprises privées, par le biais d'un marché public, par exemple. La situation n'est pas monochrome et il n'y a pas de solution unique adaptée à tous les cas de figure.

À la question de savoir si la gestion déléguée est un levier d'investissement, la réponse est oui, mais cela qu'il y ait crise ou pas. Dans le cadre d'un partenariat public-privé (PPP), les investissements sont portés par le partenaire qui va percevoir un loyer ; dans le cadre d'une concession, ils sont faits par le délégataire, qui va se rémunérer en partie sur le prix du service public.

Aujourd'hui, les collectivités membres de l'IGD envisagent trois options pour leurs investissements pour les années à venir. Certains responsables font comme le président de l'agglomération de Nancy, qui nous a dit que, pour la première fois depuis qu'il exerçait cette responsabilité, il avait passé les six premiers mois de son mandat à chercher où enlever de l'investissement. D'autres vont choisir le maintien de l'investissement assorti d'une hausse des impôts. D'autres maires encore envisagent d'agir sur la tarification aux usagers du service public, ce qui, en termes d'acceptabilité sociale et économique, n'est pas une question mineure.

En France, la gestion déléguée représente un chiffre d'affaires de 130 milliards d'euros par an, soit 7 % du PIB, et 1,2 million d'emplois. Dans le monde, c'est 220 milliards d'euros de chiffres d'affaires supplémentaires et un million d'employés supplémentaire. Une dizaine de groupes ont exporté le système français à l'étranger et sont aujourd'hui des leaders mondiaux dans leur domaine.

L'investissement des collectivités me semble souffrir aujourd'hui d'une forme de schizophrénie. Alors que beaucoup s'interrogent sur le contrat de partenariat, ses avantages, ses défauts et les modifications qu'il faudrait y apporter, le plan Juncker s'est imposé comme l'alpha et l'oméga de la politique européenne en matière d'investissement. Or le plan Juncker, c'est du partenariat public-privé, c'est-à-dire la possibilité de mobiliser 25 milliards d'euros pour déclencher 315 milliards d'euros d'investissements à l'échelle de l'Europe. Nous avons parfois l'impression d'être pris en tenaille. C'est pourquoi nous sommes ravis de pouvoir vous alerter aujourd'hui sur cette tendance à modifier les choses sans en voir le côté macroéconomique et les effets cumulatifs.

M. Alexandre Vigoureux, responsable du département juridique de la Fédération des entreprises publiques locales (FedEpl). Sur le plan juridique, les entreprises

publiques locales (EPL) sont des sociétés anonymes dont le but est de servir des missions d'intérêt général, voire de prendre en charge des missions de service public. Elles existent sous trois formes : la société d'économie mixte locale (SEM) est la plus ancienne et la plus répandue, elle est détenue en majorité par des collectivités locales ; la société publique locale (SPL), créée en 2010, est détenue à 100 % par au moins deux collectivités locales ; la société d'économie mixte à opération unique (SEMOP), plus récente encore, permet de flécher le mode de gestion d'un contrat et donne la possibilité à la collectivité de participer à une société de projet et de mettre en concurrence son futur coactionnaire privé, ou le *pool* de coactionnaires privés, qui l'aidera à répondre au défi technique et contractuel au sein de la SEMOP.

Au 1^{er} juin dernier, cette gamme représentait près de 1 208 entreprises : près de 1 000 SEM, un peu plus de 200 SPL et quelques SEMOP dont le nombre va bientôt augmenter. Stable en 2014, sa dynamique intrinsèque a repris en 2015, avec près de 200 projets identifiés. Cela signifie qu'aujourd'hui, dans notre pays, au moins 200 collectivités travaillent à mettre sur pied des entreprises publiques locales pour gérer des services, des équipements, des projets. Sur ces 200 projets, près de la moitié a vocation à porter des équipements qui n'existent pas encore. C'est dire s'il y a une forte dimension d'investissement des collectivités locales, tant financier que technique.

Les deux premières SEM à opération unique ont été créées le 6 octobre dernier dans la ville de Dole, à l'initiative de son député-maire, Jean-Marie Sermier, pour porter des projets dans le domaine de l'eau et de l'assainissement. Il s'agit de contrats de délégation de service public qui combinent un outil, l'entreprise publique locale, et une forme contractuelle, en l'espèce la concession.

Pour donner une idée de ce que représente l'économie mixte au sens large, ce sont 60 000 emplois directs, 3,9 milliards d'euros de capital en valeur nominale immobilisés dans ces sociétés et un peu plus de 12 milliards d'euros de chiffre d'affaires.

Outre l'aménagement et le logement, toujours extrêmement actifs, trois secteurs suscitent principalement un intérêt pour les SPL : le tourisme, l'environnement au sens large, des services à la personne aux services publics, et l'énergie, également au sens large, de la production à partir d'énergies renouvelables (ENR) à l'efficacité énergétique.

Depuis 2010, le nombre des EPL a crû de près de 20 %, au rythme de quarante à cinquante sociétés nouvelles chaque année. À l'échelle communautaire, leur nombre est somme toute modeste. Elles sont néanmoins appréhendées par les élus comme de véritables outils de développement endogène et de mise en œuvre de politiques publiques. Elles sont nécessairement guidées par des missions d'intérêt général, s'inscrivent sur des territoires et se prêtent à une gouvernance publique locale. Les élus représentant les collectivités actionnaires participent aux instances dirigeantes, donc à la définition de la stratégie et au pilotage de la société.

Les EPL ont nécessairement pour objet la mise en œuvre d'un projet économique. Ce sont des sociétés anonymes qui combinent des dispositions du code de commerce et du code général des collectivités territoriales (CGCT) et qui ont comme impératif de pouvoir vivre du fruit de leur activité. Leur modèle doit être vertueux pour leur permettre de survivre dans de bonnes conditions, notamment au regard de la législation en matière d'aides économiques et d'aides d'État.

Les élus ont bien vu qu'elles constituaient également un moyen de re-territorialisation. D'une part, en localisant des emplois. D'autre part, en élargissant les bases

fiscales, puisque ces sociétés ont vocation à créer localement de la richesse, en fonctionnant sur des modèles viables sans l'intervention systématique de la collectivité.

Localement, l'EPL est une équation à cinq facteurs : elle constitue un opérateur économique viable, créateur d'emplois et d'activité ; elle augmente potentiellement les bases fiscales ; intervenant dans des domaines fondamentaux tels que l'aménagement, le logement, le développement économique, le tourisme, la promotion culturelle, elle contribue à l'attractivité d'un territoire ; elle permet de dégager des marges financières pour les entreprises et surtout pour les collectivités.

M. Florian Poirier, responsable du pôle collectivités de la FedEpl. La gouvernance publique est au cœur de la gamme des EPL. Au travers d'une société dédiée dont elles sont partie prenante de manière majoritaire ou exclusive, les 200 collectivités porteuses de projets gardent le contrôle de leur mise en œuvre. De plus en plus, la Fédération constate cette volonté des élus de jouer le rôle d'élus entrepreneurs de leurs territoires.

Aujourd'hui, les EPL sont dans l'incertitude quant à leur capacité à porter les différents investissements. Selon une étude que nous avons lancée au début de l'année 2015, un tiers des dirigeants d'EPL estiment que leur volume d'activité sera supérieur à celui de 2014. Ce chiffre est stable. Par contre, le taux des dirigeants d'EPL incapables de faire une projection à douze mois des perspectives économiques de leur entreprise progresse de treize points. Ces incertitudes sont liées aux échéances électorales de la période 2014-2015. Lorsqu'on demande à ces dirigeants quels facteurs expliquent leur incertitude, les deux éléments qui ressortent sont le risque de recul de la commande publique et le risque de stagnation lié à la réforme de la carte institutionnelle et des compétences. On voit là que les EPL, à la fois, sont des outils et des atouts pour les collectivités locales, mais sont aussi touchées par la situation administrative et économique des collectivités.

Ces incertitudes sont toutefois à nuancer. De manière positive, 86 % de nos dirigeants considèrent que les collectivités auront encore, demain, la capacité de garantir les différents emprunts qu'elles pourront contracter. En parallèle, le volume d'emprunts des EPL est stable en 2015 par rapport à 2014, à environ 6 milliards d'euros annuels ; le rythme de mise en chantier des EPL de logement progresse de 8 %, à 17 000 unités ; le volume d'activité des EPL d'aménagement a été sensiblement supérieur en 2014 par rapport à 2013. Il n'y a pas aujourd'hui, au sein du mouvement EPL, de signal d'alarme. Nous sommes dans une situation d'incertitude et nous espérons être prêts à répondre aux enjeux des collectivités locales.

Nous avons une gamme qui correspond bien aux différents projets. Les sociétés publiques locales sont de formidables outils de coopération institutionnelle, qui permettent, au-delà de la carte administrative, de mutualiser des sites et des équipements, et d'engendrer des économies d'échelle. À l'heure où la mutualisation est considérée comme un élément déterminant de l'efficacité de l'action publique, les SPL sont potentiellement des outils de mutualisation.

Quant aux SEM, ce sont des outils de mobilisation de capitaux privés. Celles qui se créent aujourd'hui sont positionnées dans le champ patrimonial, en matière de développement économique ou de production d'ENR, là où il est nécessaire d'immobiliser beaucoup de fonds. Elles font la preuve de leur capacité à mobiliser des partenaires financiers, des partenaires locaux, voire des partenaires citoyens. Aujourd'hui, les trois quarts des EPL considèrent que leur niveau de capitalisation et leur capacité d'autofinancement sont satisfaisants. Elles sont une forme de réponse à la crainte de voir évoluer la crise de liquidité des collectivités vers une crise d'autofinancement.

Avec les SEMOP, nous essayons de créer des outils qui permettent de co-porter un investissement avec des opérateurs de services aux collectivités locales, s'agissant notamment d'objets à forte innovation. Cette possibilité de créer de véritables synergies manquait en France.

Les EPL permettent de faire porter un projet ou un emprunt par une entité dédiée. Avec les banques, elles ont des relations différentes de celles qu'entretient classiquement une collectivité locale, en ayant une approche globale, la possibilité d'avoir des comptes de flux et de trésorerie. Au moment où les pratiques des établissements financiers ont connu une évolution marquante, cela a pu être un élément positif, notamment pour obtenir des prêts intéressants au bénéfice des collectivités.

M. Nicolas Sansu, rapporteur. Contrairement à ce que vous venez de nous dire, monsieur Poirier, les intervenants que nous avons auditionnés précédemment nous ont expliqué qu'il y aurait une diminution de l'autofinancement, ce qui aurait forcément un impact sur les investissements des collectivités. Cela étant, vous êtes dans des secteurs qui font parfois l'objet de budgets annexes, qu'on a la possibilité d'équilibrer. Je pense en particulier à l'eau et à l'assainissement.

Pensez-vous que les modèles de la SEMOP ou du PPP, où l'investissement est porté par le privé et payé par le public, peuvent combler la diminution qui ne manquera pas d'affecter l'investissement public local direct ? S'agissant du PPP, monsieur Chabanne, je me trompe peut-être, mais le choix étant de payer un loyer ou de payer un intérêt sur le capital emprunté plus un prestataire, je ne suis pas sûr que ce soit le bon « cheval ».

Pensez-vous que les collectivités feront davantage appel à vous pour les investissements qu'elles ne pourront plus porter elles-mêmes ?

M. Pierre-Émeric Chabanne. L'investissement est toujours payé par l'impôt, qu'il soit financé par un emprunt auprès d'une banque, par un PPP ou par une délégation de service public – dans ce cas, une partie du prix est prise en charge par l'utilisateur. La différence, c'est que la gestion déléguée offre des économies d'échelle sur la gestion du service et des gains de performance technologique, donc un prix minoré du service public. Une collectivité fait appel au savoir-faire d'un industriel public ou privé parce qu'elle profitera des gains de productivité que celui-ci aura pu dégager en développant des projets dans toute la France. Voilà pourquoi je vous disais que la seule variable financière ne me semble pas être la meilleure pour choisir un mode de gestion. C'est autre chose qui est recherché dans le partenariat avec une entreprise, qu'elle soit publique ou privée.

Les SPL ne sont pas des modes de gestion, mais des outils. Dans une SPL dont 100 % de l'actionariat est public, les emprunts et la capacité d'investissement sont publics. Certes, il y a des effets de levier, mais on parle toujours d'argent public, avec toujours la question de savoir qui paie. Certaines collectivités prétendent que les transports publics, par exemple, sont gratuits ; non, c'est l'usage qui est gratuit. Le service public coûte cher à tout le monde, aux contribuables de la ville comme aux entreprises soumises au versement transport. Il n'y a pas de martingale. C'est pour cela qu'il ne s'agit pas non plus d'une privatisation.

Le gain financier est réel, et aujourd'hui, on observe à la fois un développement des EPL et des SEM au sens large – selon moi, la SEMOP a un grand avenir –, et une hausse de la gestion déléguée, dans le but de faire des économies et d'avoir un meilleur service public, plus efficace. L'important mouvement de remunicipalisation qui s'était manifesté il y a une dizaine d'années semble s'éteindre aujourd'hui au bénéfice d'un autre : la mutualisation, mot clé des années à venir. Mais la mutualisation n'empêche pas le recours au partenariat public-privé au sens large ou le recours à la loi relative à la maîtrise d'ouvrage

publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée (loi MOP). Encore une fois, il ne faut pas confondre l'outil et le mode de gestion.

M. Laurent Richer, avocat au barreau de Paris, président de la commission juridique de l'IGD. Le mot « partenariat » a un sens juridique, mais il couvre une réalité beaucoup plus large. Je rappelle qu'il n'y a pas toujours de loyer. La notion de loyer est utilisée dans le cadre du marché de partenariat, mais quand on parle de concession, l'investissement est porté par le concessionnaire. C'est lui qui s'endette. De ce point de vue, on peut distinguer deux formes de concessions sur le terrain : les concessions à de petites et moyennes entreprises qui ont l'avantage de re-territorialiser la gestion, et les concessions à des entreprises appartenant à un grand groupe.

Dans ce dernier cas, le portage du financement est tout à fait différent, car on crée de plus en plus souvent une société de projet, et le financement est analogue à ce qui se voit en matière de partenariat. Mais, dans la grande majorité des cas, qu'il s'agisse du secteur de l'eau potable ou du chauffage urbain, il s'agit d'un financement sur bilan, porté par l'entreprise, l'avantage étant que, très souvent, il n'y a pas de financement dédié. Autrement dit, c'est le groupe, Véolia ou Suez, par exemple, qui emprunte, et il n'y a pas d'affectation des emprunts à tel ou tel contrat. Ce qui permet de réaliser en quelque sorte une péréquation des risques et parfois même une péréquation des recettes au niveau national. Cette dimension est incontournable dans les grands secteurs de la concession.

On distingue aussi les concessions qui peuvent s'autofinancer – c'est-à-dire qui fonctionnent sur le modèle traditionnel de la concession, avec le financement par l'utilisateur – et celles où le financement doit être mixte, lorsque l'investissement atteint un montant tel qu'il ne peut pas être amorti sur la durée du contrat. C'est toujours le cas pour les équipements sportifs et culturels, par exemple. Cela peut aussi concerner des parkings. Mon cabinet conseille actuellement une ville pour la concession d'un parking. Le projet a été annulé parce que cette ville préfère garder les crédits qui devaient subventionner la construction du parking pour accueillir une grande entreprise allemande désireuse de s'y installer. Dans ce cas, la concession ne permet pas d'aboutir à une débudgétisation totale, à une déconsolidation des investissements.

Il est impossible de mesurer précisément la part de chacun de ces deux types de concessions, avec participation publique et sans participation publique. Mais on peut penser, même si la transposition de la directive sur les concessions va rendre la procédure un peu plus compliquée qu'elle ne l'était à l'époque de la loi Sapin, que les collectivités locales vont se tourner vers la concession. Dans certains secteurs, cela peut être un moyen de remédier à la baisse des dotations. Il serait paradoxal de ne pas le faire quand les entreprises françaises cherchent à exporter le modèle de la concession. Actuellement, les opérateurs du secteur des parkings sont en train de « vendre » le modèle concessif aux États-Unis. Pourquoi s'en priver en France ?

Mme Françoise Dumas. J'ai lu attentivement les documents que vous nous avez transmis sur le financement des entreprises publiques locales. Vous parlez d'une hypothèse de création d'EPL en progression de 25 % pour atteindre 207 projets initiés au 1^{er} juin 2015, et d'une dynamique particulièrement marquée en Rhône-Alpes et Languedoc-Roussillon, malgré l'instabilité institutionnelle suscitée par la fusion des régions. Combien y a-t-il de projets et dans quels domaines ? J'imagine qu'ils concernent plus particulièrement le logement social, mais j'aimerais avoir plus de précisions. J'ai l'impression que l'incertitude n'altère pas le dynamisme local, en tout cas en matière de tourisme et de logement social.

En matière de financements institutionnels, vous évoquez le peu de connaissance de la part de vos dirigeants en ce qui concerne les dispositifs de la Banque publique

d'investissement (BPI). Sur quoi porte ce manque de connaissance et en quoi cela obère-t-il vos possibilités de développement ? J'aimerais également savoir si les choses ont évolué.

M. Florian Poirier. Un nombre important de projets des collectivités locales concernent, en effet, le tourisme. On constate, dans ce secteur, la volonté de créer des outils structurants. C'est une évolution majeure. Beaucoup de collectivités se préoccupent aujourd'hui de rassembler au sein d'une même EPL des sites et des équipements pour favoriser des parcours, des créations de marques etc. Cette démarche globale des collectivités renvoie au souci de mutualisation que j'évoquais tout à l'heure.

Beaucoup d'autres projets concernent l'environnement, la production d'énergie, l'efficacité énergétique, le bâti privé et public. De façon assez nouvelle émergent également de nombreux projets dans le domaine de la petite enfance, à visée d'optimisation de la gestion des crèches, du temps périscolaire et de l'accueil des jeunes enfants, souvent en relais du modèle associatif. Il ressort du dialogue que nous avons avec les collectivités, qu'elles sont confrontées à des problématiques, non seulement d'investissement, mais aussi de gestion dans le temps d'investissements de services publics peu lourds, comme les crèches. Leur capacité à en contrôler la bonne gestion dans la durée est un élément déterminant qui a un impact sur leur comptabilité.

Dans le Languedoc-Roussillon, nous portons des projets qui concernent ces mêmes secteurs d'activité.

Quant à la méconnaissance de nos dirigeants des dispositifs offerts par la BPI, elle est liée à l'absence de doctrine claire de la BPI vis-à-vis des EPL. La Fédération, dont le président siège au comité national d'orientation de la BPI, demande une clarification de cette doctrine. Aujourd'hui, les EPL ne sont pas éligibles au prêt innovation ni au prêt développement durable de la BPI. Nous ne savons pas si c'est pour des raisons de doctrine ou de contraintes juridiques. Nous sommes dans une situation d'attente.

M. Laurent Furst. Pour les collectivités locales, il n'y a rien de neuf : la palette des modes de gestion qui leur est offerte, et qui est d'ailleurs de grande qualité, existe depuis de nombreuses années. Les élus peuvent ainsi recourir à telle ou telle catégorie d'EPL, procéder à une délégation ou à une privatisation de services publics depuis bien longtemps. Si cela permettait de résoudre le problème de la baisse des dotations, on le saurait et on s'y serait conformé puisque la qualité de gestion est une obligation. Comme l'a fait remarquer le rapporteur à propos des partenariats public-privé, rien n'est gratuit. Ce choix de gestion peut dépendre d'une vision et d'une philosophie de gestion, mais il ne dispense pas de payer l'investissement.

La question que je souhaite vous poser me semble fondamentale. À des degrés divers, les collectivités voient leur capacité d'investissement fondre comme neige au soleil. Comme on l'a fait remarquer tout à l'heure, les effets de la baisse des dotations varient selon le type de collectivité, les départements étant aujourd'hui les plus touchés. Avez-vous des propositions nouvelles à faire face à cette situation ? Avez-vous anticipé et pris en compte la complexité de la gestion locale ?

M. Hervé Pellois. La loi NOTRe aura des incidences sur la gestion déléguée, et notamment sur les syndicats d'eau et d'assainissement, qui vont devoir se regrouper. Mais qui dit regroupement dit forcément baisse du nombre de contrats. En théorie, cela ne devrait pas se traduire forcément par une baisse d'activité, mais en matière d'eau et d'assainissement, j'ai tout de même l'impression que c'est le cas. Vous semblez dire le contraire. Pouvez-vous le confirmer ?

De la même façon, j'imaginai que le renforcement des compétences des agglomérations, des communes et des communautés de communes se traduirait par un meilleur niveau technique et la diminution de la gestion déléguée. J'ai discuté avec certains élus du Sud, où la gestion de l'eau et de l'assainissement est souvent assurée par des régies communales. Or ceux-ci ont un avis complètement différent. Ils craignent de ne plus avoir la capacité de gérer eux-mêmes les services d'eau et d'assainissement, et de devoir passer à une gestion déléguée.

Qu'en pensez-vous ? Pouvez-vous nous dire où les gestions déléguées se développent aujourd'hui et où elles régressent ?

M. Laurent Richer. Chaque année, la Fédération professionnelle des entreprises de l'eau fait établir un rapport par le Bureau d'Information et de Prévisions économiques (BIPE), qui donne des statistiques sur le nombre de retours en régie et le nombre de procédures de passation – de 600 à 800 par an. D'après les derniers rapports du BIPE, cela s'équilibre. Malgré tout, je reconnais que la situation du secteur de l'eau potable est un peu marginale : celui-ci a connu une crise de la concession, marquée par des opérations de retours en régie particulièrement médiatisées, la principale étant celle de la ville de Paris. Ce n'est donc pas typique de l'ensemble de la gestion déléguée.

Y a-t-il des secteurs nouveaux dans lesquels la concession se développe ? En dehors des secteurs traditionnels de l'eau et du chauffage urbain, c'est surtout dans le secteur des équipements sociaux, culturels et sportifs que la concession a connu un fort développement : crèches, stades, centres nautiques, etc.

L'innovation a deux sources. En ce qui concerne le régime juridique, ce ne sont pas les opérateurs du secteur qui font les propositions. En 1993, ce fut la loi Sapin qui, en fin de compte, a satisfait tout le monde. Et aujourd'hui, c'est l'Union européenne qui est à l'origine d'innovations en termes de passation. Les opérateurs aussi peuvent faire des propositions d'innovation : soit en termes techniques – dans les secteurs traditionnels de la concession, ils poursuivent leurs efforts et financent des recherches qu'ils mutualisent ; soit en termes de financement ; soit en termes de modèles de contrats. Ainsi, entre un contrat de concession des années 1960, voire des années 1990, et un contrat de concession des années 2010 et suivantes, il y a un monde. C'est surtout dans la définition de performances que la recherche juridique et économique s'est investie. Je peux vous citer l'exemple du plus grand contrat de concession d'eau potable de France, conclu en 2015 pour la métropole de Lille, un contrat performantiel qui ne peut pas être comparé avec celui qu'il remplace, qui datait de 1992. On passe d'un contrat qui donne un titre à gérer le service sous le contrôle de la collectivité, à un contrat qui est assorti de pénalités et impose des performances extrêmement précises, notamment en matière économique, en termes de maintenance et d'investissement. Cela permet d'améliorer le service, de mieux gérer les actifs qui appartiennent à la collectivité, et de limiter les dépenses de renouvellement et d'investissement.

M. Alexandre Vigoureux. Merci, monsieur Furst, d'avoir parlé d'une offre de grande qualité. Cela me fait extrêmement plaisir, et je pense que cela fera également plaisir aux élus qui composent la Fédération des EPL.

Votre témoignage est intéressant en ce qu'il démontre que les élus se sont approprié cette gamme d'offres, qui n'est pas si ancienne que cela. Certes, on connaît les SEM depuis la loi de modernisation de 2002 – si ce n'est depuis les lois de décentralisation de 1983, et avant cela les décrets lois de Poincaré de 1926, voire depuis 1894 en Alsace-Moselle, sous une forme inspirée par la pratique et le droit allemands. Mais on ne connaît les SPL que depuis 2010, et les SEMOP que depuis le 1^{er} juillet 2014. La plupart du temps, en effet, ces solutions juridiques nous ont été « soufflées » par nos voisins européens, dont le droit local est

beaucoup moins contraignant que le nôtre. On vit, ou plutôt on vivait, sous un règne juridique qui interdisait la prise de participation des collectivités dans des sociétés commerciales, sauf dérogations – essentiellement deux : la participation à une SEM et la participation à une société créée en Conseil d'État.

Sur le plan juridique, cette interdiction demeure. Mais sur le plan pratique, ce paradigme a éclaté puisque, depuis 2012, on assiste à une multiplication des statuts permettant aux collectivités d'investir dans des sociétés commerciales, sociétés anonymes, par actions ou SARL. La SPL, d'inspiration communautaire, en est le meilleur exemple. En effet, sur les 25 000 entreprises publiques locales que l'on dénombrerait en 2014 en Europe, plus de 80 % sont l'équivalent de SPL mono-actionnaires ou bi-actionnaires. En définitive, la solution française n'est pas du tout innovante, puisqu'elle ne fait que reprendre une idée portée par d'autres. De la même façon, la SEMOP n'est que la transposition de certains types de partenariat public-privé institutionnalisés et pratiqués dans certains pays de l'Union, qui fait suite à la communication interprétative de la Commission européenne de février 2008. Ce sont des outils « nouveaux », qu'il a fallu traduire dans le droit.

Les exemples de société dans lesquelles les collectivités peuvent prendre une participation ne font que se multiplier. Finalement, la loi Hamon a remonté le plafond de participation des collectivités dans les sociétés coopératives d'intérêt collectif, les SCIC : la loi de 1984 l'avait fixé à 20 % ; il est aujourd'hui de 50 %, ce qui est tout de même significatif. La loi de transition énergétique a créé deux novations qui ne sont pas innocentes. La première, ce sont les SEM hydroélectriques sur les équipements de plus de 4,5 mégawatts de chaînes hydrauliques. Même avec l'initiative de l'État, c'est un projet directement inspiré des SEMOP, repris à son compte par l'État et le ministère du développement durable. Dans le même temps, on autorise les collectivités à prendre des participations dans des SA ou des SAS pour le développement de projets d'énergie renouvelable ou des projets citoyens. Et toujours dans le même temps, on a créé une autre cousine germaine de la SEM à opération unique : la SEM d'aménagement à opération unique, à l'article 59 de la loi NOTRe.

De ce fait, on vit sous le règne d'une dérogation minimale puisque les exceptions sont de plus en plus nombreuses. Ces nouvelles sociétés prennent bien, malgré le caractère relativement récent de ces solutions, ou tout au moins de leur traduction juridique dans notre pays.

Je ferai le lien avec la question précédente. Aujourd'hui, on identifie une forte corrélation entre le contexte de raréfaction des ressources budgétaires des collectivités, la complexification des missions de celles-ci, qui deviennent de plus en plus techniques ou contraignantes sur le plan réglementaire, et l'augmentation du nombre de projets ou de créations d'EPL. Certes, cette augmentation est raisonnable – entre cinquante à soixante nouvelles sociétés par an en termes d'accroissement net –, mais elle est régulière depuis 2010.

M. Pierre-Émeric Chabanne. Je rappelle que la Fédération des EPL est membre de l'IGD, et que nous réfléchissons tous sur une coopération entre le public et le privé qui donnerait aux collectivités les moyens de contrôler au plus près la gestion de leurs services publics.

La gestion déléguée a connu beaucoup d'évolutions : introduction des indicateurs de performance, contrôle du délégataire par la puissance publique, renforcement des pouvoirs avec l'apparition de l'intercommunalité, meilleure technicité. On est entré dans l'ère du gagnant-gagnant. Aujourd'hui, très objectivement, plus la collectivité est forte, plus le groupe – qu'il soit petit ou grand – se sent fort dans sa relation. Il se montrera réticent devant une trop grande dissymétrie, car cela signifie un contrat mal ficelé, difficile, et, à terme, un risque de contentieux. Cette progression de la relation est particulièrement marquée. Dans les

prochaines années, on sait que la question la plus prégnante sera celle de la mutualisation et des moyens de la mutualisation.

Mais le développement constaté est encore marginal. Monsieur Vigoureux rappelait tout à l'heure que le chiffre d'affaires cumulé des entreprises publiques locales était de 15 milliards d'euros, contre 130 milliards d'euros pour toutes les entreprises en gestion déléguée, pour une commande publique de 400 milliards d'euros. Nous avons donc encore de belles années devant nous pour voir le phénomène grandir, et peut-être de nouvelles formes contractuelles apparaître.

Nous travaillons aujourd'hui, à la demande de nombreuses associations d'élus, sur de nouveaux types de contrats spécifiques, qui permettraient de répondre à des problématiques auxquelles les élus ne peuvent répondre à droit constant. Je vise plus particulièrement les contrats de performance dans le domaine routier. Le droit évolue et les élus veulent prendre de moins en moins de risques de ce point de vue.

En matière de contrat, la baisse de la DGF a aussi des conséquences dont on ne parle pas suffisamment. De nombreuses collectivités sont aujourd'hui confrontées à des choix drastiques et se tournent souvent vers le moins-disant alors qu'il faudrait prendre le mieux-disant ; elles s'exposent ainsi à d'autres difficultés.

Mme Marie-Lou Marcel. La troisième partie du document qui nous a été adressé, qui date d'avril 2015, porte sur les financements institutionnels. Selon ce document, les fonds structurels européens ont bénéficié à 230 EPL dans divers domaines tels que l'aménagement, le tourisme, l'immobilier et, bien sûr, le développement économique.

Dans le cadre de la réforme territoriale et de la loi NOTRe, la gestion des fonds européens sera allouée aux régions, compétentes en matière de développement économique. Peut-on en espérer un raccourcissement des délais ? Chez nous, en effet, par rapport à d'autres pays, le délai de traitement des fonds européens est particulièrement long.

Je rejoins la question de ma collègue s'agissant des critiques des dirigeants des EPL sur le manque de clarté de l'information que leur adresse la BPI. Nous nous étions interrogés sur ce point au moment de la mise en place de la BPI. Des bureaux régionaux ont été installés. Ce constat est-il toujours valable ? Sinon, avez-vous des pistes d'amélioration à proposer ?

M. Florent Poirier. Pour ce qui est de la problématique des fonds régionaux, notre fédération est structurée au niveau local et a également des fédérations régionales. Aujourd'hui, nous avons engagé le dialogue avec la plupart des conseils régionaux sur la mise en place des dispositifs de gestion des fonds. Nous espérons bénéficier de manière plus simple et plus fluide de ces fonds. C'est l'intérêt des EPL, mais surtout des collectivités locales et des territoires.

Le problème est le même que pour la BPI. Les EPL ont pour particularité d'être des entreprises, des SA, mais de ne pas entrer dans la définition européenne de la PME. Aujourd'hui, l'un des points de blocage vis-à-vis des fonds structurels européens comme vis-à-vis de la BPI tient à ce problème de définition. Un certain nombre de programmes limitent l'accès aux PME au sens du droit européen. Les EPL étant considérées comme des filiales de collectivités locales, nous n'y sommes pas éligibles. Il ressort des discussions que nous avons avec les bureaux régionaux de la BPI que cette difficulté ne peut être réglée qu'au niveau national. Nous avons besoin que les différentes institutions se positionnent clairement sur l'élargissement des différents dispositifs aux entreprises assimilables aux PME, comme les EPL.

J'ajoute que nous travaillons en parallèle sur cette définition de la PME au niveau européen. Nous voulons savoir à quoi nous en tenir, savoir si, oui ou non, nous pouvons être éligibles à ces différents dispositifs.

M. Pierre-Émeric Chabanne. Nous considérons tous que la prochaine gestion de ces fonds structurels par les régions est une bonne chose. Je suis un peu plus réservé sur les dispositions de la NOTRe concernant le rôle des régions dans la politique économique, en particulier lorsque celles-ci compteront une métropole, voire deux. Nous verrons, dans les années à venir, ce qu'il en sera de la pratique dans les négociations, dans l'établissement des nouveaux rapports de force au sein des collectivités et entre les différents échelons, et dans l'application de la loi. Cette dernière est d'ailleurs assez floue sur de nombreuses questions. On voit bien que le législateur lui-même a compris que cela ne se passerait pas partout de la même façon, et qu'il n'y aurait pas une politique uniforme sur l'ensemble du territoire. La situation n'est pas la même pour une région sans métropole, que pour une région avec une ou avec deux métropoles.

On doit s'attendre, sinon à des conflits, au moins à des amodiations aux textes. Je note que dans plusieurs régions, notamment en PACA, certains territoires ont créé des SPL, singulièrement des SPLA, pour anticiper le passage ou le changement de compétences, et procéder à des externalisations – on le voit par exemple en région PACA. On sent bien que la loi NOTRe aura un impact, mais qu'on ne le découvrira qu'au fur et à mesure.

M. le rapporteur. Qu'il n'y ait pas de confusion, la BPI ne fait que cautionner ou garantir les prêts qui sont faits par nos actionnaires bancaires dans le cadre de projets portés par les SEM. C'est son rôle.

J'ai bien entendu que le nombre des EPL allait augmenter, et que la tendance était à la création de SPL pour gérer des structures dans le secteur de la petite enfance. Ne risque-t-on pas d'aboutir à des collectivités monstrueuses, avec des élus, une administration générale et le reste étant uniquement composé de SPL ? Certes, je force le trait, mais vous savez très bien que les salariés n'ont pas le même statut dans les SPL qu'au sein d'une collectivité. N'est-ce pas un moyen d'externalisation ? De fait, je vois se multiplier, notamment sur les territoires qui ont un peu de moyens, des SEM, des SEMOP et des SPL pour gérer des secteurs sur lesquels on voudrait avoir un certain contrôle, sans pour autant les intégrer à la collectivité.

M. Alexandre Vigoureux. Ce risque de « macrocéphalie » est tout de même assez modéré. Les EPL sont des sociétés commerciales qui, pour croître et prospérer, doivent réaliser un gros chiffre d'affaires, ce qui est difficilement envisageable s'agissant de services publics administratifs comme ceux des crèches. Néanmoins, on peut envisager des modèles rentables ou très rentables dans certains domaines. On voit en effet, dans des grands centres urbains très denses, des opérateurs privés se positionner sur des créneaux jusqu'alors investis par le monde associatif ou le secteur public et parapublic.

Ce que les EPL mettent en évidence, ce sont les possibilités de modèles économiques, voire microéconomiques. Elles montrent qu'il existe des solutions qui permettent de faire fonctionner un service en étant à l'équilibre, même au petit équilibre comptable, tout en évitant certaines difficultés. Dans le milieu associatif, par exemple – outre le risque de mettre sur pied une association-démembrement ou une association « transparente » –, la professionnalisation et la fidélisation des personnels est difficile à garantir, les statuts ne sont pas forcément très clairs et, surtout, ils ne sont pas toujours articulés avec la formation professionnelle tout au long de la vie. Un exemple assez parlant est celui de la SEM « Lot Aide à domicile », qui a permis, dans le département du Lot, d'uniformiser et de sécuriser le traitement de toutes les personnes qui intervenaient dans la

chaîne des services à la personne, et de leur donner accès à certains avantages, notamment en matière de formation. L'outil est donc valable.

La multiplication des EPL, ou du moins des projets d'EPL, est le signe d'une appropriation par les élus. C'est un véritable changement culturel. Tous ces projets sont-ils nécessairement viables ? Au sein de notre fédération, nous veillons à la viabilité de ceux dont nous avons connaissance et que nous sommes amenés à accompagner. C'est sans doute pourquoi il n'y a que 1 200 EPL en France contre 7 000 en Allemagne. En Espagne, 1 134 EPL ont été recensées en 2014, alors que ce pays, avec 46 millions d'habitants, est quasiment deux fois moins peuplé que la France et ne compte que 8 000 communes.

Aujourd'hui, on constate qu'il n'y a pas de solution vertueuse en soi, pas de martingale, pour reprendre les propos de Pierre-Émeric Chabanne. Les EPL peuvent être appréhendées par les élus parce qu'elles sont répliquables, parce qu'elles ont déjà donné lieu à des expériences concluantes, et surtout parce qu'elles ne supposent pas de *One best Way*, au sens taylorien du terme. Il n'y a pas une forme juridique ou contractuelle correspondant forcément à une taille ou à un volume de projet. On peut faire des SPL sur de très gros projets, comme le grand projet d'aménagement Confluences à Lyon, ou sur des projets locaux voire micro-locaux – par exemple pour la gestion de la petite enfance. Il n'y a pas de contradiction entre le régime de la délégation ou de la concession au sens communautaire et la SPL.

On voit donc que, face à un problème donné, les élus font certains choix qui peuvent se révéler tout à fait payants, tout simplement parce que les marges de manœuvre ne sont pas les mêmes lorsque l'on recourt à une EPL plutôt qu'à d'autres formules.

M. le président Alain Fauré. Quelle que soit la formule choisie, ces dossiers sont complexes et difficiles à monter sur le plan technique. Lors de nos déplacements, nous avons eu connaissance d'une délégation de service qui avait été opérée dans le Maine-et-Loire et qui s'est avérée assez compliquée et très coûteuse pour les citoyens, parce qu'il a fallu cumuler les coûts d'une première solution, inopérante, à la solution finalement retenue. Ce mode de gestion n'a donc pas que des avantages.

Monsieur Richer, vous avez évoqué les progrès réalisés dans les contrats de concession, en comparant un contrat de gestion d'eau et d'assainissement passé en 1992 au même contrat passé en 2015. En quoi le dernier est-il plus efficace ?

Les modes de gestion que vous mettez en avant seraient, selon vous, plus souples et mieux adaptées au contexte actuel de raréfaction des ressources des communes et des EPCI. Comment permettraient-ils de faire davantage d'investissements ? Où va-t-on pouvoir trouver les moyens nécessaires ? N'est-ce pas, en fait, un moyen de faire payer le service au juste prix ? Pourquoi pas, si la qualité du service y est.

Enfin, monsieur Chabanne, vous avez évoqué tout à l'heure trois réformes qui pourraient avoir un impact sur l'investissement des collectivités. J'ai bien noté la réforme de la boîte à outils de la commande publique et la réforme territoriale, mais quelle était la troisième ?

M. Pierre-Émeric Chabanne. J'ai évoqué le cumul des réformes avec la transposition des directives européennes, auquel se conjugue le facteur temps. Le problème, c'est que tout cela intervient au moment même où les exécutifs se mettent en place et définissent leurs investissements pour les années à venir.

M. Laurent Richer. Je crois avoir compris que vous vous interrogez sur le coût de la mise en place d'une gestion déléguée.

M. Alain Fauré. Au final, qui supportera ce coût ?

M. Laurent Richer. Dans le système concessif, ce coût est forcément répercuté sur les usagers. Mais il s'agit parfois d'un « coût échoué ». Je m'explique. On connaît à peu près le coût de la réponse à un appel d'offres. Pour un contrat comme celui que j'évoquais tout à l'heure, il est de 2 millions par candidat. Forcément, pour certains candidats cela représentera un coût échoué. En revanche, celui qui est retenu intègrera cette somme à ses coûts. Pour la collectivité, il s'agit de coûts masqués : en général, le temps passé par les élus et par les fonctionnaires territoriaux.

C'est un peu comme en matière de marchés publics. Récemment, on a calculé qu'en moyenne, une procédure d'appel d'offres coûtait 24 000 euros. La question est de savoir si la mise en concurrence est un gage d'efficacité qui vaut que l'on y consacre du temps et de l'argent. Dans certains cas, la réponse est non. La SPL a un avantage énorme par rapport à la SEM : elle n'est pas mise en concurrence avec les entreprises privées quand il s'agit de passer un contrat. Elle pour principale vertu d'être une entité *in house* ; c'est d'ailleurs une des raisons pour laquelle elle a été créée, car, dans certains cas, on considère que l'efficacité ne passe pas par la mise en concurrence.

Il fut un temps, vers 1926, au moment des décrets-lois évoqués précédemment, où l'on devait procéder à une évaluation préalable, sous forme d'enquête, avant de choisir entre la régie et la concession. Aux États-Unis et en Grande-Bretagne on le fait. En France, on ne le fait pas. On considère que le choix entre gestion directe et gestion déléguée se fait en amont, que c'est un choix discrétionnaire qui ne nécessite pas de faire une évaluation. On ne fait d'évaluation que si l'on s'oriente vers le privé. Si l'on décide de conserver une gestion publique, on n'a pas à en faire. C'est une conception de l'intérêt général comme une autre.

M. le président Alain Fauré. Messieurs, je vous remercie.

L'audition s'achève à treize heures.

Membres présents ou excusés

Commission d'enquête visant à évaluer les conséquences sur l'investissement public et les services publics de proximité de la baisse des dotations de l'État aux communes et aux EPCI

Réunion du mardi 4 novembre 2015 à 11 heures 30.

Présents. – M. Alain Calmette, Mme Françoise Dumas, M. Alain Fauré, M. Laurent Furst, Mme Marie-Lou Marcel, M. François de Mazières, M. Hervé Pellois, M. Nicolas Sansu, M. Claude Sturni

Excusés. – M. Éric Alauzet, Mme Christine Pires Beaune, M. Martial Saddier.