

Impact de la commande publique sur le développement insulaire :

Quelques éléments au travers du cas réunionnais

Jean-Yves Rochoux, Chercheur associé au CEMOI

La commande publique fait souvent la une de l'actualité économique à La Réunion à l'occasion des soubresauts de la crise du BTP depuis 2008 ou encore du développement nécessaire de la production locale dans le secteur, en particulier, de l'agro-alimentaire. C'est par conséquent un sujet important, vaste et complexe. Par conséquent quelques points seulement seront abordés dans ce texte. Un point préalable sera consacré à une définition « descriptive » de la commande publique. Le second point tentera de replacer l'importance de la commande publique (surtout de la dépense publique en fait) dans l'histoire économique réunionnaise. Le dernier concernera les actions entreprises à la Réunion par un comité dédié, le Haut conseil de la commande publique (HCCP). Cela permet, en particulier, d'aborder un certain nombre de nouvelles préoccupations relatives à cette commande publique, à ce qu'elle est susceptible désormais d'inclure.

■ Qu'est-ce que la commande publique ?

La commande publique est l'ensemble des contrats passés par une personne publique pour satisfaire ses besoins en matière de biens et services (travaux, fournitures et services). En fait ses besoins sont induits par les politiques qui peuvent être mises en œuvre. Ces contrats peuvent prendre différentes formes, il peut s'agir de marchés publics mais aussi, d'autres types de contrats (concessions, délégations de services publics, et partenariats public-privé).

Précisons qu'il ne faut pas confondre la dépense publique, plus familière aux macro-économistes, avec la commande publique. La première est plus large, puisqu'elle inclue aussi les salaires, les revenus sociaux et les subventions voire les dépenses fiscales... C'est l'ensemble des dépenses des acteurs publics donc. La commande publique prend, elle, une forme spécifique (contrats propres) et concerne les seules opérations de biens et services.

Les sommes relatives aux commandes publiques sont importantes, en France elles représentent actuellement 10 % du PIB selon une publication du CESE. Mais en fait la diversité des sources statistiques disponibles (comptabilité nationale, recensement administratif...) montre des écarts très importants ce qui rend délicate les interprétations.

■ Les effets de la commande publique

La commande publique répond à un besoin d'intérêt général identifié qui débouche sur une décision politique. Cette dernière va s'efforcer de satisfaire ce besoin à l'aide de dépenses en biens

et services adaptées. Elle a donc, par nature, un effet structurel. C'est l'effet délibéré d'une politique (de nature sociale ou économique) pour une amélioration de la santé, l'éducation, la formation, les transports, les télécoms, le logement, l'administration, la distribution de l'eau courante ou de l'électricité, la sécurité... Bien sûr cela va provoquer un développement économique et social (de manière directe ou non et à plus ou moins long terme) si la dépense est efficace. C'est-à-dire si l'investissement est adapté durablement aux besoins visés et si le fonctionnement de l'équipement public est correctement assuré ensuite par les autres dépenses de la commande publique (en biens et services de consommation) ou par d'autres dépenses publiques, comme des salaires par exemple. Il y a une dépendance de l'efficacité finale de l'investissement public aux différentes dépenses publiques qui vont l'accompagner tout au long de sa vie économique. C'est souvent un problème concret très important, les dépenses de fonctionnement des différents équipements étant souvent sous-estimées par les acheteurs publics trop exclusivement concentrés sur l'importance de l'investissement. Notons que cet effet de développement de la dépense publique au travers de la commande publique correspond à l'effet « transformant » de toute dépense sur le consommateur final. A ceci près que, dans le cas de la dépense publique, il y a une séparation par nature entre celui qui décide et paie (acteur public) et celui qui est le bénéficiaire final de l'opération. Dans le cas de la dépense privée ce n'est pas le cas, en général. D'autres effets vont venir s'ajouter à cet effet « premier », celui qui est « normalement » à l'origine même de la décision d'une dépense publique et qui est attendu lors de sa concrétisation sur le terrain.

Cette raison originelle (première) de la dépense publique n'est pas toujours seule, dans les faits, à l'origine de la décision politique correspondante. La commande publique a d'autres effets attendus qui peuvent parfois être mis en avant. C'est souvent le cas des commandes au BTP qui sont habituellement considérées comme ayant un effet multiplicateur spécialement élevé sur l'ensemble des secteurs. Bien sûr, s'il est important d'intégrer dans le processus de décision les différents effets de la commande publique, l'effet structurel attendu doit rester logiquement à sa place, c'est-à-dire la première. L'effet économique multiplicateur est assez mécanique, mais il peut être très variable en intensité selon le contexte. Il varie avec l'organisation de la production (plus ou moins locale), de l'entreprise en général (utilisation des revenus dégagés, locale ou non), le milieu économique et social local (consommation tournée plus ou moins sur la production locale). Au final, en tenant compte de ces différents éléments de contexte, il participe à la détermination du niveau de la croissance économique au moins sur le court terme du fait de ses effets directs (dans l'entreprise

bénéficiaire), indirects (chez les fournisseurs de la précédente) et induits (les revenus dépensés au final par les différents acteurs).

En dehors de l'effet de développement et de l'effet multiplicateur il y a d'autres effets de la commande publique. Ces effets sont à rapprocher des nouvelles règles et des nouvelles opportunités introduites dans les textes récents sur la commande publique. Cela concerne essentiellement la possibilité d'introduire des clauses sociales et environnementales ou des dispositifs favorables à la production locale des PME. Cela sera rapidement mentionné dans le dernier point.

■ La Réunion et le rôle de la dépense publique

Quatre périodes doivent être distinguées dans l'histoire sur l'importance de la commande publique dans le développement de l'économie réunionnaise : la période coloniale, les débuts de la départementalisation avec les années 1950-1960, les décennies 1970-2000, et la crise de 2009.

A l'époque coloniale, l'objectif n'est pas vraiment de développer classiquement l'île de la Réunion mais plutôt de développer des échanges (café, sucre...) favorables à sa métropole. C'est la logique d'exploitation coloniale avec la Compagnie des Indes puis l'administration royale... La commande publique ne concerne que la construction de quelques bâtiments administratifs, des magasins, des casernes, quelques kilomètres de routes, des ouvrages de franchissement et d'un port à Saint-Pierre ou de simples ponts débarcadères (des « marines ») ailleurs. Tout cela est indispensable aux transports des biens (exportations et importations) et des gens. A la fin du XIXe siècle il y aura même « un train de la canne » avec la construction d'un port à la pointe des Galets et d'une ligne de chemin de fer sur la côte, de Saint-Pierre à Saint-Benoît en passant par Saint-Denis. Mais la compagnie privée originelle deviendra rapidement propriété de l'État, faute d'une rentabilité suffisante qui aurait permis de verser sa part conventionnelle à l'État. Sa conception et la concurrence routière vont entraîner la disparition totale de ce premier chemin de fer en 1976. En fait il n'était pas vraiment question, au-delà de la construction d'un minimum d'infrastructures économiques, de répondre aux besoins de l'ensemble de la population, même pour les besoins les plus basiques (santé ou éducation). De ce fait, cela réduit d'autant le niveau de la commande publique et elle ne joue pas un rôle structurel sensible, il s'agit seulement d'assurer le support matériel de l'économie coloniale. Par conséquent son rôle économique multiplicateur n'est pas vraiment perceptible sur la durée. Pour que cela évolue vraiment dans ce domaine il faudra attendre la départementalisation et sa mise en œuvre effective. On va ensuite progressivement changer de logique... avec le temps !

Avec les années 1950, on assiste aux débuts de la construction des infrastructures administratives et des équipements publics de base d'un département. Il y a alors un effet de développement, mais encore assez peu d'effet économique. De ce fait le revenu des ménages est en très faible progression, l'écart avec la métropole se creuse, même si globalement leur situation s'améliore ! On assiste ainsi sur cette période à un développement important et fondamental, sur le plan sanitaire et social avec un système hospitalier qui se met en place et avec la création de la Sécurité Sociale (sécurité, santé). A cela s'ajoute le début d'une scolarisation systématique, en 1954, 90 % des Réunionnais ont cependant été scolarisés entre l'âge de 6 ans et 10 ans. Durant les années 1960, il y a une poursuite de la dynamique de « développement » précédente et un peu plus d'effet économique. Ce dernier résultat tient au développement considérable du BTP sur la période avec, notamment, les premières grandes opérations de construction de logement. L'effet multiplicateur est plus sensible mais pas assez cependant pour une croissance

économique soutenue qui permettrait de rattraper, même un peu, le niveau de vie métropolitain !

Sur la période 1970-2009, la dynamique de la dépense publique joue un rôle fondamental avec un effet de développement considérable et un effet économique multiplicateur très important. Le moteur est financé par les transferts financiers publics dans une logique de rattrapage par rapport aux normes métropolitaines (infrastructures administratives et collectives, revenus sociaux, créations d'emplois publics...) qui enclenchent cette fois un rapprochement du niveau des revenus locaux de leur équivalent métropolitain. La croissance économique, sur le long terme, est forte à la Réunion sur cette période (5 ou 6 % par an à prix constants), souvent le double ou plus de la performance métropolitaine. Aux effets directs des transferts financiers publics s'ajoutent assez logiquement des investissements privés dynamiques. Ces derniers permettent de réaliser, en particulier, des progrès notables en matière d'import-substitution, essentiellement en matière agro-alimentaire. Pour ce secteur il s'agit surtout de satisfaire une consommation finale privée, la commande publique est très modeste. La croissance moyenne sur la période est aussi accélérée par le succès touristique (bleu et vert) des années 1980 et 1990, mais au début des années 2000 il y a plutôt une stagnation de cette activité. Pour les autres exportations (biens et services) il n'y a pas de dynamique comparable. L'histoire coloniale bloque l'industrialisation et la départementalisation leur est moins favorable compte tenu des caractéristiques du système productif de l'île. S'il réagit positivement, au moins partiellement, à la commande publique en général, surtout dans le cas du BTP, cela n'a pas d'influence très directe sur son activité exportatrice. Ajoutons que les années 2000 sont, à nouveau, très favorables à l'activité et à l'emploi, avec une croissance économique moyenne élevée (5 % environ sur 2000 - 2007). Elles sont dynamisées tout particulièrement par la croissance du BTP. Le secteur bat tous ses records en termes de chiffre d'affaires annuel en 2008 après avoir quasiment doublé son effectif salarié de 2000 (plus de 12 000) à 2008 (près de 24 000). Il bénéficie sur la période des grands chantiers de la commande publique et des investissements privés dopés par la défiscalisation (pas de la commande publique mais une dépense fiscale)¹.

La commande publique va également jouer un rôle clé dans la crise de 2009. La Réunion n'échappe pas à la crise mais les raisons y sont, en partie, spécifiques et elle commence plus tôt. La commande publique joue un rôle important. La croissance du PIB recule de 2,7 % en 2009 et l'emploi diminue de 5 %. Cela tient à la fin de certains grands chantiers, à la suspension ou le décalage d'ouverture de travaux dans les communes avec des changements de majorité municipale aux élections de mars 2008 et à la remise en cause de la défiscalisation des logements intermédiaires et libres qui provoque l'attentisme des investisseurs. Cela est d'autant plus ressenti que le BTP, directement concerné, vient de connaître une période extrêmement favorable. Ensuite, la crise économique et financière, internationale et nationale va s'ajouter aux difficultés locales déjà à l'œuvre à la Réunion. C'est peut-être aussi la fin d'une époque, la fin d'un modèle de développement à la Réunion. La commande publique se stabilise désormais, c'est la fin d'une logique de rente publique. Il y a, d'une manière générale, une stabilisation des moteurs traditionnels : pour la commande publique ce sont les restrictions budgétaires nationales, pour les transferts sociaux la modération démographique et la fin du rattrapage social, pour la production de biens et de services ce sont aussi les difficultés de l'import-substitution et la crise du BTP. Il faut tenter de trouver d'autres moteurs.

¹ Pour la croissance des années 2000 et le cas particulier du BTP consulter INSEE (2008).

Il reste que ces dernières années, depuis 2014 et particulièrement en 2017, la croissance économique réunionnaise est plutôt soutenue à la Réunion car « des effets d'entraînement positifs sont générés par le renforcement de l'investissement qui gagne enfin en vigueur » (IEDOM, 2018) et cela est ensuite conforté par une consommation finale dynamique (masse salariale en progrès, faible inflation et accélération du crédit). Les secteurs les plus en pointe sont les travaux routiers et aéroportuaires, les services marchands et le tourisme. Cela donne néanmoins l'impression d'un développement désormais plus endogène qui compenserait l'influence dépressive des transferts financiers publics moins dynamiques par un recours accru au crédit comme support financier. Mais ce n'est qu'une hypothèse, en effet au-delà des impressions multiples et concordantes mais ponctuelles, il est difficile d'apprécier l'ampleur des restrictions centrales et donc leurs effets éventuels. En effet les flux financiers publics et leur solde net avec la Réunion ne sont plus publiés par l'IEDOM depuis quelques années. Cela concernait, pour l'essentiel l'État et la Sécurité sociale (les dépenses et les recettes du budget de l'État et hors budget ainsi que celles des organismes sociaux), c'est-à-dire les concours financiers extérieurs de caractère public. D'une certaine façon le modèle ancien, dopé par les transferts publics, est peut-être en train de s'infléchir mais on ne dispose pas des données chiffrées qui pourraient confirmer, ou non, le phénomène.

■ Le HCCP à la Réunion

Créé en 2010 à la Réunion, le HCCP remplit une triple mission : il s'agit de travailler sur les aspects programmatiques de la commande publique, sur la formation des acteurs de la commande publique (acheteurs et entreprises) et sur les aspects liés à l'environnement des affaires (mesures sociales, offres anormalement basses...). Il regroupe toutes les parties prenantes de l'achat public : Etat, collectivités, organisations professionnelles, syndicats de salariés, organismes financiers... La création de ce comité est liée à l'importance exceptionnelle de la crise du BTP qui commence en 2008. Pour tenter de compenser le recul spectaculaire de ce secteur et, d'une manière plus générale, sa grande dépendance structurelle vis-à-vis de la commande publique (entre surchauffe et trous d'air) le comité se propose d'agir de façon multidimensionnelle sur cette dernière. Il s'agit ainsi de redonner des perspectives de reprise et de rebond pour le secteur et pour l'ensemble de l'économie compte tenu de l'effet d'entraînement du BTP dans l'île. Il n'est pas certain que, face à la crise profonde du BTP, le HCCP ait atteint aujourd'hui son objectif. C'est du moins l'avis du président de la FRBTP qui note qu'« il ne remplit pas pleinement son rôle, il faut faire bouger les choses » et « le préfet est d'accord : il faut lui redonner un nouveau souffle » (Boulland, 2018). Ce comité est, sans doute, le premier du genre au niveau régional.

Rapidement le HCCP va se proposer d'élargir son action au-delà du seul BTP, à l'ensemble des secteurs concernés par la commande publique. En particulier le comité, sous l'impulsion de sa présidente, va particulièrement s'intéresser à l'agro-alimentaire avec la présentation (séance plénière du 16 avril 2013) : (i) des exemples de la restauration collective de la Ville de Saint-Denis et du CHU, et (ii) de l'état des lieux de la restauration collective (scolaires et hôpitaux), des difficultés rencontrées et des propositions d'actions pour y promouvoir les produits locaux. En fait il y a un autre élargissement de l'action du comité au bénéfice cette fois des TPE/PME. Il s'agit de faciliter leur accès à la commande publique, l'insertion des artisans et des petites entreprises dans la commande publique. Cela concerne tout particulièrement l'examen du développement de la stratégie du bon achat (SBA) par la CGPME et de la présentation par la CAPEB « de son action en faveur des artisans pour les aider à répondre aux

appels d'offre » (assemblée plénière du 26 avril 2016). Une dizaine de donneurs d'ordre publics ce sont engagés dans cette SBA réunionnaise en 2017. Ainsi « le 17 novembre 2017, la CINOR et l'association SBA ont signé une charte sur le schéma de promotion des achats socialement et écologiquement responsables » et qu'« un mémorandum a été signé en décembre 2017 par la région de la Réunion afin de généraliser ce SBA sur tout le territoire » (Lexcellent, 2018, p. 45-46). Tout cela devrait contribuer à favoriser le développement économique par un meilleur ancrage territorial de la commande publique à la Réunion. Mais, malgré diverses mesures nationales prises depuis 2006 et renforcées en 2016 (allotissements, part réservée aux PME...), les clauses favorisant les entreprises sont peu fréquentes à la Réunion (dans les premiers résultats d'une enquête réalisée en 2017). Les nouvelles dispositions de la loi Erom de janvier 2017, avec en particulier le décret du 31 janvier 2018, devrait permettre de renforcer la tendance en outre-mer. Cela pourrait faire de l'outre-mer un espace d'expérimentation pendant 5 ans en « permettant aux acheteurs publics de réserver jusqu'à un tiers de leur marché aux PME locales », sous certaines conditions.

Précisons enfin qu'au niveau national, la transposition en droit français d'un plan européen en 2015 a permis de renforcer la prise en compte des objectifs du développement durable. Ainsi le plan national d'action pour les achats publics durables (PNAAPD) a fixé pour objectif, pour la période 2014-2020, que « 25 % de marchés intègrent une disposition sociale » et que « 30 % de marchés intègrent une disposition environnementale ». Ces objectifs sont loin d'être atteints car le cheminement des mesures sociales (les clauses sociales sont possibles depuis les années 1990) et environnementales semble très lent. Les entreprises de l'économie sociale et solidaire pourraient être tout particulièrement intéressées par ces nouvelles dispositions² au bénéfice d'un public salarié handicapé ou à la recherche d'emploi. A la Réunion, les clauses d'insertion sociales semblent plus utilisées que celles favorisant les entreprises locales du fait sans doute de la pression du chômage dans les collectivités. Pour les clauses environnementales tout est largement fonction du type de commande concernée mais il y a peu d'informations disponibles sur le sujet et rien, à priori, dans les publications relatives aux actions du HCCP.

■ Conclusion

Il apparaît que la commande publique a un rôle de plus en plus multidimensionnel et complexe avec l'intégration progressive, au moins dans les textes, des objectifs généraux du développement durable. Historiquement à la Réunion son effet est d'abord surtout de développement (effet structurel), ensuite son importance particulière en fait un élément essentiel de la croissance économique (effet multiplicateur), enfin aujourd'hui on semble aussi vouloir lui faire jouer un rôle plus global, à la fois économique (ancrage territorial) social et environnemental.

Notons que certains économistes ne sont pas favorables à cette évolution très présente dans les nouvelles directives, européennes ou nationales, et dans les commentaires qui en sont faits avec, le plus souvent, une appréciation très favorable. Ainsi dans une note sur l'efficacité de la commande publique, Saussier et Tirole (2015) recommandent de ne pas charger la commande publique d'atteindre des objectifs sociaux, environnementaux ou d'innovation car ils considèrent que cela est inefficace. Il est préférable selon eux de centrer la commande sur le besoin précisément identifié. Il serait plus efficace d'atteindre les mêmes objectifs avec des mesures plus directes (par des taxes ou subventions) d'autant plus que ces objectifs risquent de

² *Marchés publics & ESS. Principaux points d'actualisation au 1^{er} janvier 2017*, Points de RepèreESS, mai 2017.

soulever des problèmes de mesure complexes pour les donneurs d'ordre.

On comprend que ces économistes sont favorables à une approche très libérale de la commande publique qui ne jure, classiquement, que par les bienfaits de la transparence et de la concurrence. Si l'on désire rester raisonnablement pragmatique, il faut considérer que les effets de la commande publique au travers des clauses spécifiques, si elles se développent vraiment, sont à examiner de près lors de leur formulation et que leurs recensements et évaluations sont indispensables.

■ Bibliographie

Boulland C. (2018). Du bon et du moins bon pour le BTP en 2017, *Le Quotidien de la Réunion*, 7 avril, p. 11.

IEDOM (2018). L'économie de la Réunion en 2017. Une année solide et des signaux positifs pour 2018, *Note Expresse*, N° 499 – Avril 2018.

INSEE (2008). Le Bilan économique 2008. Fléchissement de la croissance en fin d'année, *Économie de la Réunion*, hors-série n° 6, juillet 2009, p. 4-5 et 18-19.

Lexcellent P. (2018). *Commande publique responsable : un levier insuffisamment exploité*, Délégation à la prospective et à l'évaluation des politiques publiques, Conseil économique, social et environnemental, mars 2018.

Marchés publics & ESS. Principaux points d'actualisation au 1^{er} janvier 2017, Points de RepèreESS, mai 2017.

Saussier S. et Tirole J. (2015). Renforcer l'efficacité de la commande publique, *Les notes du conseil d'analyse économique*, n° 22, avril 2015, p. 2, note 2.